

# **El desarrollo local en Argentina. Un estudio de las políticas municipales de desarrollo económico.**

Alejandro Villar



<http://www.ciccus.org.ar/ed/book/politicas-municipales-para-el-desarrollo-economico-social/>

ISBN: 978-987-9355-42-8 / pp. 224 / 2007 / CICCUS-FLACSO / 15,5 x 22,5 cm

## **Agradecimientos**

Este libro es producto de mi tesis de doctorado, realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Por esto debo comenzar señalando que cuando se comienzan estudios de doctorado después de los cuarenta años y con una familia armada, la vida se complica. Por lo tanto, mi primer agradecimiento es para mi mujer, Nancy, por su apoyo y ayuda y para mis pequeños, Milagros y Nacho, que supieron entender, quizás más de la cuenta, que “papá está trabajando”.

Quiero agradecer particularmente a mis amigos y colegas que leyeron los distintos capítulos de esta tesis. Daniel Cravacuore, Eduardo Passalacqua, Sergio Ilari, Adriana Rofman y Mariana Caminotti. Cada uno de ellos aportaron a este trabajo críticas y sugerencias de gran utilidad. También a Constanza Manfredi, por su colaboración en la búsqueda de información.

El marco institucional y el ambiente de trabajo tanto de la Universidad Nacional de Quilmes, en la que soy docente investigador, como de Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO constituyeron un soporte esencial para el desarrollo de esta investigación.

A su vez, es necesario reconocer la disposición y atención que brindaron funcionarios nacionales y municipales para concederme las entrevistas que esta tesis demandaba. En especial al Secretario de Políticas Sociales, Daniel Arroyo, que hizo un lugar en su agitada agenda para recibirme.

Para mis compañeros del doctorado y los profesores del taller de tesis que escucharon pacientemente mis avances y realizaron aportes que me ayudaron a encontrar el camino adecuado va, también, mi agradecimiento.

Finalmente, agradezco a mi director de tesis, Daniel García Delgado, que me estimuló para que avanzara más allá de las seguras costas y me arriesgara en aguas más profundas en cuanto a las interpretaciones y propuestas que este trabajo presenta.

Alejandro Villar

# INDICE

## Introducción

### 1. El desarrollo local y las políticas públicas.

- 1.1. El municipio y el desarrollo local.
- 1.2. El concepto de desarrollo local.
  - 1.2.1 Del desarrollo económico al desarrollo integral. Un poco de historia.
  - 1.2.2 El concepto de desarrollo local.
    - 1.2.2.1. La respuesta al final del fordismo y el desarrollo endógeno.
    - 1.2.2.2. Local y global
  - 1.2.3. Definiendo el desarrollo local
- 1.3. Desarrollo local y políticas públicas
- 1.4. El Estado y las políticas públicas
  - 1.4.1. La cuestión del Estado
  - 1.4.2. La nueva relación Estado-sociedad
- 1.5. Las políticas públicas
  - 1.5.1. La particularidad de las políticas públicas municipales
  - 1.5.2 El proceso de análisis de las políticas públicas
    - 1.5.2.1. La identificación de un problema
    - 1.5.2.2. La formulación de una solución
    - 1.5.2.3. La implementación de la decisión
    - 1.5.2.4. La evaluación de los resultados

### 2. Caracterización de los municipios argentinos

- 2. 1. Caracterización institucional.
  - 2.1.1. Tipos o categorías de gobierno local
  - 2.1.2. La definición de la base territorial
  - 2.1.3. La capacidad de gestión
  - 2.1.4. Los recursos económicos municipales
  - 2.1.5. Las competencias y funciones municipales
    - 2.1.5.1. Las competencias
    - 2.1.5.2. Las funciones
- 2. 2. El tamaño de los municipios

### 3. El contexto nacional para el desarrollo local

- 3. 1. La Reforma del Estado y la política económica en los noventa.
  - 3.1.1. La Reforma del Estado
  - 3.1.2. La política económica en los noventa.
    - 3.1.2.1. Desde la hiperinflación a la crisis del tequila
    - 3.1.2.2. Las consecuencias del “tequila” y el surgimiento de las políticas municipales de desarrollo económico local
    - 3.1.2.3. Las políticas públicas de desarrollo económico local.
    - 3.1.2.4. Hacia la crisis final de la convertibilidad
  - 3.2. Las consecuencias sociales y económicas
    - 3.2.1. Las consecuencias económicas
    - 3.2. 2. Las consecuencias sociales

- 3.2.2. Consecuencias en las economías regionales
- 3.3. La etapa de la post convertibilidad
- 3.3.1. Los resultados de la nueva dirección de la economía
- 3.4. Las nuevas políticas nacionales
- 3.4.1. El Plan “Manos a la Obra” y la economía social.
- 3.4.2. Otros proyectos en la agenda nacional

#### **4. Los actores locales para el desarrollo local**

- 4.1. Los actores municipales
- 4.2. Los actores sociales
- 4.2.1. Los nuevos actores sociales

#### **5. Las políticas municipales de desarrollo económico local.**

- 5.1. Las instituciones municipales para el desarrollo económico local.
- 5.1.1. Las Agencias y los Institutos Municipales de Desarrollo Local
- 5.1.1.1. Algunas definiciones
- 5.1.1.2. Experiencias internacionales
- 5.1.1.3. Tipos de agencias e institutos de desarrollo
- 5.1.1.4. Las agencias e institutos de desarrollo en Argentina
- 5.1.2. La incubadoras de empresas
- 5.1.2.1. La experiencia internacional
- 5.1.2.2. Definición y tipologías
- 5.1.2.3. La situación en Argentina
- 5.1.2.3.1. El estado de situación de las incubadoras en Argentina
- 5.1.2.3.2. Las experiencias municipales
- 5.2. La promoción de las pequeñas y medianas empresas
- 5.2.1. La relevancia de las Pymes
- 5.2.2. Las políticas municipales de apoyo a las Pymes
- 5.2.2. El apoyo a los *clusters*
- 5.2.2.1. Algunas definiciones
- 5.2.2.2. Los tipos de clusters
- 5.2.2.3. Algunas experiencias internacionales
- 5.2.2.4. La situación en Argentina
- 5.3. Las políticas municipales de empleo productivo
- 5.3.1. El subsidio al empleo privado.
- 5.3.1.1. La experiencia municipal en Argentina
- 5.3.2. Apoyo a los microemprendimientos productivos.
- 5.3.2.1. La experiencia municipal de apoyo a los microemprendimientos productivos.
- 5.4. La articulación intermunicipal para el desarrollo local
- 5.4.1. La experiencia argentina
- 5.5. Algunas reflexiones preliminares

#### **6. El proceso de las políticas municipales de desarrollo económico local.**

- 6.1. La identificación del problema
- 6.1.1. El ingreso a la agenda municipal
- 6.2. La formulación de la solución
- 6.2.1. Quiénes propusieron la solución

- 6.2.2. La participación de otras instituciones
- 6.2.3. El nivel de formalización y planificación de la política
- 6.3. La implementación de la decisión
- 6.4. Los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- 6.5. Algunas reflexiones y conclusiones preliminares

## **7. El desarrollo local en el nuevo modelo de acumulación.**

### **Un camino alternativo**

- 7.1. La desigualdad social
- 7.2. Las desigualdades regionales
- 7.3. Fortalezas y nuevas oportunidades para el desarrollo local
- 7.4. Las opciones para un desarrollo local en el marco de uno nacional

## **Conclusiones**

## **Bibliografía**

## Introducción

Desde mediados de la década de los noventa, el proceso de descentralización y la incorporación argentina a la globalización produjeron transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales que comenzaron a incorporar el desarrollo local en su agenda. En efecto, por un lado, la reforma del Estado, que incluyó fundamentalmente la privatización, la desregulación y la descentralización, condujo al abandono de las políticas nacionales de impulso al desarrollo. Por otro lado, la forma en que la Argentina se integró a la globalización, con la apertura indiscriminada y la sobrevaluación del peso, produjo un fenómeno de concentración económica y desindustrialización. Ante esta situación, las políticas de desarrollo fueron recogidas a nivel local por numerosos municipios que se vieron impulsados a brindar nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos que las políticas nacionales generaron. A su vez, los municipios eran estimulados por la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los Estados nacionales, que se presentaban como demasiados pequeños para los grandes problemas y demasiados grandes para los pequeños.

Así, la principal hipótesis que orienta a este trabajo es que las iniciativas de desarrollo económico surgidas localmente, con sus fortalezas y debilidades, no contaron con una macroeconomía nacional dirigida a la producción ni con políticas públicas supralocales con las que articularse sinérgicamente, por lo cual se trató más de una modificación de la agenda de cada municipio, que incorporó la problemática productiva, que de un auténtico proceso de desarrollo local. Sin embargo, en la medida en que las condiciones económicas se modifican y surgen nuevas políticas públicas, orientadas en términos territoriales, se abre una nueva oportunidad. Pero esta vez no en clave local-municipal sino más bien microrregional-intermunicipal.

Por otro lado, el desarrollo local, entendido en términos generales como la valorización y el aprovechamiento de los recursos locales para ponerlos al servicio de un proyecto de desarrollo integral a escala local, ha generado una rica producción académica. Pero, es necesario reconocer que, después de casi una década de desarrollo local en Argentina, se observan limitaciones y se conservan potencialidades que deben ser estudiadas desde distintas perspectivas. En este sentido, cabe preguntarse si los términos teóricos más aceptados son los más adecuados para la realidad de los países no desarrollados. Este trabajo pretende, también, realizar aportes en este sentido.

De esta forma, este trabajo se sitúa en las políticas municipales de desarrollo local para estudiarlas tanto en su propia especificidad y dinámica como en su relación con el contexto. Así, desde este centro se analizarán tres dimensiones diferentes. Por un lado se presentan y analizan las principales políticas implementadas. Luego, se analiza su proceso, a partir de la comparación de veintiséis casos, lo que permite contribuir a explicar el comportamiento de los municipios y de los actores locales. En tercer término se estudian las relaciones con el contexto económico nacional y la capacidad de articulación con las políticas públicas de desarrollo económico de tipo supranacional. De esta forma se aspira a contribuir a explicar por qué el desarrollo local argentino tiene sus actuales características.

El presente trabajo se encuentra organizado en siete capítulos. En el primero se tratan los aportes conceptuales más relevantes que inspiran esta investigación. Así, en primer término, se abordan los distintos aportes realizados en torno al concepto de desarrollo local para, luego, presentar la definición que guía a esta investigación. En segundo término, se trata la cuestión del Estado y las políticas públicas, siguiendo el mismo esquema anterior, para, finalmente, explicitar el marco conceptual que guía el estudio de los procesos de estas últimas.

El segundo capítulo se dedica a caracterizar a los municipios argentinos con relación a dos variables centrales para el desarrollo local. La primera es su perfil institucional, dentro del que se destacan los tipos y categorías de gobiernos locales, la capacidad de gestión, los recursos de que disponen, así como sus competencias y funciones. La segunda variable está referida al tamaño del gobierno local, que constituye un aspecto relevante para definir las características del desarrollo.

La delimitación del contexto en el que se desenvuelven las políticas estudiadas se aborda en el tercer capítulo. Allí se presentan las condiciones que enmarcan el surgimiento y desarrollo de dichas políticas; condiciones que se sintetizan en el proceso de reforma del Estado y en las políticas de cuño neoliberal que dominaron la década de los noventa. En un segundo momento se analizan las consecuencias económicas, sociales y regionales de esas políticas. En tercer lugar, se da cuenta de los cambios producidos por la crisis de 2001 y del nuevo marco económico y social, para, por último, analizar nuevas políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo local.

En el cuarto capítulo se aborda la cuestión de los actores del desarrollo local. En primer término, se analiza a los actores estatales centrales, particularmente los funcionarios municipales. En segundo lugar, se hace lo propio con los actores sociales, particularmente los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil.

El capítulo quinto se encuentra dedicado al análisis de las políticas municipales de desarrollo económico local que se organiza a partir de la forma en que se implementan. En este caso, entonces, se trata de la creación de nuevas instituciones o la puesta en marcha de un programa determinado. Así, las políticas municipales de desarrollo económico local han creado agencias e institutos de desarrollo económico, incubadoras de empresas, y han constituido organismos de cooperación intermunicipal. Asimismo, pusieron en marcha programas destinados a apoyar a las pequeñas y medianas empresas, a formar o fortalecer clusters y a estimular la generación de empleo productivo.

En el capítulo sexto se realiza un estudio del proceso de las políticas en cuestión. Para esto se tomó una muestra de veintiséis experiencias que se analizan a partir de sus diferentes etapas, a saber: la identificación del problema, la formulación de la solución, la implementación de la decisión, y los mecanismos de seguimiento y evaluación. A su vez, en cada etapa se tuvieron especialmente en cuenta las relaciones con los actores sociales y con los otros niveles del Estado. Finalmente, se plantean algunas reflexiones en torno a la necesidad de contar con una estrategia, la forma en que se buscan y utilizan los recursos, y el comportamiento de los actores.

En el último capítulo se analizan las condiciones actuales para el desarrollo local en Argentina, teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y regionales, así

como las características de las políticas nacionales que incorporan una nueva concepción del territorio, la cual abre oportunidades para el desarrollo local. Finalmente, se plantean algunas opciones para alentar este tipo de desarrollo a partir de un esfuerzo simultáneo de las políticas nacionales con las iniciativas locales.

Por último, en las conclusiones se recuperan los resultados generales tanto para el desarrollo local como para los municipios y se plantean algunos aportes conceptuales y las enseñanzas que pueden ser de utilidad para los responsables de la toma de decisiones.

# Capítulo 1

## El desarrollo local y las políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es presentar los principales conceptos que orientan este trabajo. Para esto, primero, se procederá a realizar una breve presentación de los principales aportes teóricos sobre las problemáticas abordadas para, luego, proceder a definir los conceptos particulares que se utilizarán.

Así, en primer lugar se abordará la definición de municipio y se tratarán los principales aportes al concepto de desarrollo local, explicitando la definición que se adopta en este trabajo; para, luego, analizar la relación entre el desarrollo local y las políticas públicas. En segundo lugar, se trabajará sobre el concepto de las políticas públicas haciendo eje en las particularidades que conlleva su implementación por parte de los gobiernos locales.

### 1.1. El municipio y el desarrollo local

La definición de *municipio* contempla tres dimensiones centrales. Una, territorial, en cuanto define el espacio sobre el que ejerce sus competencias una municipalidad<sup>1</sup>. La segunda dimensión se refiere al rol estatal del municipio, esto es, como aparato gubernamental, el más cercano y accesible para la sociedad. Por último, comprende una sociedad local, en tanto se reconocen actores sociales, económicos y políticos que interactúan dentro de ese ámbito territorial (al respecto se puede ver Herzer y Pérez, 1988; Clichevsky, 1990, y Pérez, 1991). De esta forma, esta definición incorpora la dimensión de la ciudad (estudiada por geógrafos y urbanistas), la de la sociedad (objeto de la sociología urbana) y la del Estado (estudiada por la ciencia política y la administración pública).

Ahora bien, en cuanto a la dimensión estatal se encuentran dos grandes líneas conceptuales. Una, considera al municipio como el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que el Estado nacional y/o provincial delega/n parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior, concepción que refleja la particular historia argentina, y también latinoamericana, y que se inscribe en las discusiones sobre la descentralización. La otra, concibe al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor. Esta línea recibe afluentes de distintos orígenes. En América Latina se puede mencionar a los que ven al municipio actual como la continuidad del Cabildo indiano; la que, siguiendo a Tocqueville, mira la experiencia norteamericana, o la que recupera la tradición europea que plantea que las ciudades son preexistentes respecto de los Estados nacionales y continuarán su desarrollo mientras el Estado-nación se desdibuja o tiende a desaparecer en los términos en que se lo conoció hasta ahora (con relación a esto se puede ver Borja y Castells, 1997). Esta segunda interpretación ha sido el fundamento teórico de la posición que ha venido reclamando la autonomía municipal.

---

<sup>1</sup> El espacio puede ser exclusivamente urbano (ej.: provincia de Córdoba), urbano con una pequeña área rural circundante (Provincia de Santa Fe), o un segmento de un territorio provincial (Provincia de Buenos Aires).

En el caso argentino, si bien la Constitución de 1994 ha asumido la posición autonómica<sup>2</sup>, todavía existen provincias<sup>3</sup> que no han modificado el capítulo municipal de sus respectivas Constituciones en este sentido. Sin embargo, es necesario reconocer que las limitaciones jurídicas no parecen haberse constituido en un obstáculo para que los gobiernos locales asuman nuevas funciones<sup>4</sup>.

Esta segunda concepción plantea, entonces, al municipio como una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor -la nación- y la estructura jurídico-institucional que la regula. Así, la sociedad local se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo, en este caso local, en el marco de uno nacional y regional. Así, esta definición del municipio constituye la base conceptual más apropiada para albergar las teorías que impulsan el desarrollo local.

## **1.2. El concepto de desarrollo local**

### **1.2.1. Del desarrollo económico al desarrollo integral. Un poco de historia**

La preocupación por el desarrollo surge en la segunda posguerra de la mano del proceso de recuperación europeo y del estancamiento ostensible de los países que no lograban comenzar un proceso de crecimiento económico sostenido. Así, un poco más tarde, durante la década de los sesenta, la problemática del desarrollo en América Latina se centró en la cuestión del camino que llevaba del subdesarrollo al desarrollo, con una clara hegemonía del pensamiento económico. El objetivo central era lograr incrementos sostenidos en el volumen de bienes y servicios generados por las economías de los países. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) *per capita* era el instrumento privilegiado de evaluación de los avances de los países en términos de bienestar. En esta hipótesis se asociaba la mayor producción de bienes a mayores ingresos y, por consiguiente, a una mayor utilidad o bienestar económico. La mayoría de los debates sobre las estrategias de desarrollo se orientaban a explicar la manera de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que incrementos en el PIB *per capita* sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza.

Pero, a fines de la década de los sesenta se constató que, generalmente, el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se planteó una revisión de la concepción del desarrollo. En palabras de la CEPAL: “Podría decirse que hasta 1950 se tenía una visión bastante optimista acerca del porvenir de la industrialización y de la nueva modalidad de desarrollo. (...) Hacia 1960 parecía predominar otra actitud, ciertamente más cautelosa, con respecto a la apreciación de las perspectivas y que denotaba mayor preocupación por la dimensión y variedad de las circunstancias que obstaculizaban el desarrollo y de las que eran necesarias para proseguirlo”. (CEPAL, 1969: 39). Más tarde se preguntaba:

---

<sup>2</sup> La Constitución de 1994 establece en su artículo 123 que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

<sup>3</sup> En este sentido sobresalen las de Buenos Aires y Santa Fe.

<sup>4</sup> El tema de las competencias municipales se aborda en el Capítulo 2.

“¿A qué se debió este cambio de actitud?”, respondiendo que “...ello se debió a la revalorización crítica de los `efectos` y de las `condiciones` del desarrollo” (ídem: 40).

Entre estos conceptos, el que despertó mayor polémica pero también generó mayor influencia fue el de las “condiciones” sociales necesarias para el desarrollo. La respuesta a este interrogante provendría de las ciencias sociales. La cuestión de los “efectos” abrió el camino a nuevos conceptos y debates, pero su influencia en los nuevos conceptos del desarrollo fue menor, fundamentalmente porque la propia CEPAL consideraba que “no es más que una particularización de lo que trae consigo todo fenómeno de cambio, cualquiera que sea su naturaleza” (ídem: 244).

De esta forma comienza a revelarse el carácter complejo y multidimensional del desarrollo. Así, se incorporara el análisis de la variable social, que tendrá dos líneas de trabajo. Por un lado, las cuestiones cualitativas sobre las condiciones sociales y –más tarde– culturales para el desarrollo; y, por otro, las cuantitativas, que introducen un instrumento muy usado en la economía: los “indicadores”, ahora aplicados a las variables sociales, referidos entonces, por ejemplo, al nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, etc. Estos indicadores, así como contribuyen a enriquecer la discusión sobre las condiciones sociales, también sirven para evaluar los resultados sociales del desarrollo, Surge, de esta manera, el desarrollo social como componente necesario del desarrollo. Siguiendo esta línea, en la década de los noventa Naciones Unidas incorporó el concepto *desarrollo humano*.

En este marco, emergen en América Latina las “políticas sociales”, que vienen a reconfigurar las clásicas intervenciones asistencialistas mediante políticas que tiendan a crear o fortalecer las capacidades sociales para el desarrollo. Lo que para la CEPAL serán políticas “funcionales para el desarrollo” (CEPAL, 1992). De esta forma, la sociedad, con sus fortalezas y debilidades, pasa de ser “objeto” del desarrollo (el desarrollo modernizará la sociedad y la política), para convertirse en “sujeto” de su propio desarrollo. Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las “potencialidades locales” para el desarrollo, savia indispensable que alimentará los conceptos de *desarrollo endógeno*, *desarrollo territorial* y *desarrollo local*.

Ahora bien, los resultados sociales del crecimiento económico mostraban una baja equidad en el reparto de la riqueza generada, lo que producía constantes problemas sociales y políticos. A partir de esta constatación se planteó a la equidad como uno de los objetivos deseables del desarrollo. Así, con esta incorporación se avanza en la concepción del “desarrollo integral”<sup>5</sup>, que plantea conciliar los objetivos económicos de crecimiento y los sociales de equidad, para obtener un desarrollo económico que atenúe las disparidades.

La incorporación de la equidad como meta del desarrollo ha generado al menos tres respuestas de peso en América Latina. Por un lado, la visión neoliberal del “derrame”, que no reconoce la complejidad del fenómeno sino que considera que la equidad se alcanza sólo a través del tiempo, el que demande *el derrame de la copa del crecimiento*. Por otro lado, se encuentra la perspectiva que considera que el crecimiento es un problema de la economía, mientras que la equidad lo es de las políticas sociales, que deben centrarse en el problema de la distribución. En tercer lugar surge el “enfoque integrado”, que alienta la CEPAL y que propone implementar políticas económicas que

---

<sup>5</sup> Este concepto aparece, en forma embrionaria, a fines de la década de los sesenta (CEPAL, 1969: 238).

no sólo favorezcan el crecimiento sino también la equidad, a la vez que observa en la política social un instrumento productivo y no sólo de equidad (CEPAL, 1992). Esta última propuesta rompe con la concepción secuencial del desarrollo para plantear la necesaria simultaneidad entre crecimiento económico y equidad (ídem).

Por otro lado, en la década de los setenta se inició en los países desarrollados un debate que incorpora las cuestiones ecológicas en los temas de desarrollo. Ante los efectos de la contaminación ambiental producida por un avasallante crecimiento industrial, sin controles, y el avance en la pérdida de biodiversidad a nivel planetario, se comenzó a incorporar la dimensión ambiental al desarrollo, dando origen al concepto de “desarrollo sustentable”.

Como cierre, entonces, resulta pertinente citar una definición de la CEPAL que condensa lo planteado hasta aquí: “La experiencia permite constatar que el crecimiento económico no conduce de manera necesaria y automática a la equidad. No obstante, la CEPAL ha argumentado que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia, no sólo es deseable, sino también posible” (CEPAL, 1992).

### **1.2.2. El concepto de desarrollo local**

El desarrollo local tiene tres grandes influencias. Por un lado, se trata de una respuesta práctica y concreta a la crisis que generó el paso del sistema de producción fordista al pos-fordista. En segundo lugar, desde el punto de vista conceptual, reconoce la influencia de los conceptos de desarrollo integral y territorial impulsados por Naciones Unidas, y la CEPAL en particular. Finalmente, se inscribe en un lugar privilegiado de la dialéctica local/global que ha producido el proceso de globalización.

#### **1.2.2.1. La respuesta al fin del fordismo y el desarrollo endógeno**

Desde una perspectiva histórica, el desarrollo local se presenta como una respuesta a las nuevas condiciones que impusieron el paso del sistema fordista al pos-fordista y que ha conducido, en palabras de Boisier, a una “práctica sin teoría”. En efecto, como plantea este autor, “la intervención sobre los procesos de desarrollo territorial, en América Latina o en cualquier otra parte, tendría que haber estado precedida por la construcción de modelos mentales. No ha sido así” (Boisier, 1998: 21).

La respuesta a esta nueva situación generó la aparición, en algunas ciudades medianas y en ciertas áreas urbanas, de una forma de industrialización conformada por redes de pequeñas y medianas empresas, que tiene en los distritos industriales italianos su mayor exponente pero, también, incluye los complejos de alta tecnología como el Silicon Valley en Estados Unidos, la llamada *revolución tranquila* de Canadá y, posteriormente, el desarrollo del sur de Alemania y la experiencia española. Se trata, en general, de experiencias de sistemas de empresas de especialización flexible que rompen la trayectoria lineal de desarrollo que estuvo vigente durante décadas y retoman la teoría de los distritos industriales estudiada por Alfred Marshall, otorgando un nuevo valor al territorio.

La especialización flexible<sup>6</sup> es una respuesta al proceso de globalización de la economía, que ha generado una “creciente diversificación e inestabilidad de la demanda, la que ha dado lugar a una saturación de los procesos de producción en masa circunscritos a los espacios nacionales, y a un requerimiento de reorganizar los procesos de producción y regulación hacia patrones altamente flexibles y dinámicos para atender dichos cambios” (Piore y Sabel, 1990; Hirst y Zeitlin, 1991, citado por Fernández, R., 2001).

A su vez, esta concepción vuelve a centrarse en el territorio y los recursos locales. Así, éstos generan complejos de producción territorial en cuyo marco se conciertan procesos de integración en la que los actores combinan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992) a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a las empresas, sino también a las instituciones públicas y privadas. Esta red ofrece una sólida y reconfigurada división social del trabajo en base a la cual los actores económicos obtienen un conjunto de externalidades potenciadoras, con fundamento en el desarrollo de economías de escala y alcance por asociación y especialización; en una marcada reducción del riesgo (al que pueden dar lugar los altos stocks de capital que acompañaron la integración vertical); y como efecto de la interacción en el escenario de la aglomeración territorial (Scott, 1988 y Costa, 1995).

De esta manera se comienza a consolidar un nuevo paradigma que da cuenta de esta nueva realidad. Surge así el concepto de *desarrollo endógeno*, que revaloriza el territorio y sus recursos.

Así, el planteo se centra en que todas las sociedades localizadas en un territorio tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. En palabras de Antonio Vázquez Barquero, uno de los autores más influyentes en América Latina, el desarrollo local es definido “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio” (Vázquez Barquero, 1998: 3).

Profundizando en la cuestión de los recursos, Vázquez Barquero plantea que en este proceso de desarrollo se pueden identificar tres dimensiones: “una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa, en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988: 129). Como se puede observar, el desarrollo, en este caso “local”, es una tarea que involucra a las cuatro

---

<sup>6</sup> Un buen estado de la cuestión sobre la crítica a este concepto se puede encontrar en Ramiro Fernández (2001). Allí se plantea, sintéticamente, que han surgido nuevas asimetrías espaciales entre las regiones periféricas de la Unión Europea, que se ha producido una confirmación del dominio extendido de las empresas de capital transnacional (ETs) que relativizan la acción de las Pymes, particularmente porque se ha pronunciado la dependencia financiera, tecnológica y comercial de las Pymes respecto de las ETs. Además, Fernández observa que los distritos industriales son demasiado dependientes de sus especificidades históricas y que hoy se asiste al declive de muchos de ellos.

esferas; la económica, la social, la cultural y la política, evitando así, desde esta óptica, la visión reduccionista del desarrollo económico.

Dentro de esta concepción ha surgido el concepto de sistemas productivos locales que la bibliografía reciente ha generalizado para designar conjuntamente y de manera simplificada a todos estos tipos de organización industrial a nivel local. En estos sistemas productivos locales adquirirá suma relevancia la capacidad de generar innovaciones tecnológicas y formas de producción flexibles que permitan incrementar la productividad y la competitividad en la economía globalizada.

Esta concepción de desarrollo “endógeno” se diferencia de la de desarrollo “exógeno” en la medida en que esta última se centra en la capacidad de las ciudades o regiones para atraer inversiones externas que generen empleo y, en el mejor de los casos, se articulen con empresas locales, generando así una sinergia productiva.

Ahora bien, puede decirse que fue en la década de los ochenta cuando el desarrollo endógeno se conforma como una estrategia activa de desarrollo local orientada a resolver los problemas locales y hacer frente a los cambios producidos por la crisis del modelo de producción fordista y el creciente proceso de globalización de la economía. Los modelos de desarrollo local que desde entonces han tenido éxito<sup>7</sup> en el mundo responden a las especificidades de cada región, por lo que no son implantables acríticamente en América Latina. Por lo tanto, es necesario comenzar a construir las bases que permitan avanzar en la construcción de un concepto de desarrollo local que dé cuenta de estas particulares realidades, permitiendo, a su vez, debatir las características de un modelo latinoamericano de desarrollo local.

Por otro lado, resulta indispensable hacer referencia a los aportes de Sergio Boisier, que plantea al menos tres cuestiones significativas con relación a la concepción del desarrollo territorial, que se encuentran en la literatura básica sobre el desarrollo local. Por un lado, se encarga de recordar la complejidad del fenómeno del desarrollo resaltando su dimensión holística y sistémica, en donde la articulación y coordinación de la acción colectiva se vincula con la necesaria sinergia que requiere el desarrollo (Boisier, 1998: 22). Esta complejidad demanda, entonces, la construcción de un nuevo paradigma de conocimiento que permita una intervención inteligente en el territorio.

La segunda contribución consiste en el concepto de “proyecto político” de desarrollo, con lo cual inscribe a éste en la esfera social y política, marginando a la interpretación economicista. En efecto, para Boisier “el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que están en manos precisamente de los actores... Como este tipo de `matriz decisional` no puede ser ya controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado (eficientes en el campo microeconómico), se requiere del establecimiento de `redes horizontales de coordinación`... Que no son otra cosa que proyectos políticos de desarrollo” (ídem: 23).

El tercer aporte se refiere a la advertencia sobre una limitación propia del desarrollo regional, que se aplica perfectamente al local. Se pregunta Boisier (Op. Cit.) si es posible el desarrollo regional sostenido en el tiempo en un contexto nacional en el cual

---

<sup>7</sup> Fundamentalmente, los distritos industriales italianos, el sur de Alemania, el Québec canadiense y algunas experiencias españolas.

se agudizan las diferencias regionales. Esta pregunta conduce a interrogarse sobre el papel del Estado nacional y a la relación entre la globalización y el proceso de regionalización continental.

En este punto resulta pertinente incorporar la cuestión del conflicto. Efectivamente, se debe tener en cuenta que la implementación de un proyecto de desarrollo local demanda resolver lo que Cotruel Menta ha denominado “el triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional”, conjugando de manera positiva los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados, y de preservar a largo plazo el entorno medioambiental (Cotruel Menta, 1996).

Por otro lado, si el modelo del desarrollo local otorga a la sociedad local y a su capacidad de articulación el lugar central; para América Latina replantea el problema de resolver qué papel deben jugar los sectores más empobrecidos y débiles de la sociedad. Con relación a este aspecto se observa un significativo aporte del pensamiento latinoamericano, en el planteamiento sobre la necesidad de fortalecer a estos actores a través de una propuesta que resalta la necesidad de impulsar las potencialidades locales para el desarrollo local “desde abajo”. Uno de los principales aportes en este sentido lo ha realizado José Luis Coraggio, que postula entender la economía local formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial. La economía popular, en esta concepción, “no tiene que ver con la formalización de lo `informal`, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una economía del trabajo, por contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas a la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros” (Coraggio, 1997: 79). Entonces, el desarrollo económico local implica poner en marcha acciones orientadas a incrementar la productividad de la economía popular, para lo cual se deben reorientar las políticas sociales actuales y, fundamentalmente, buscar y potenciar la articulación entre los tres subsistemas mencionados (Coraggio, Op. Cit.).

Ahora bien, cuando se trata de analizar las condiciones sociales y culturales del desarrollo local se debe hacer referencia al concepto de *capital social*, originado en el precursor trabajo de Robert Putnam (1993) sobre el desempeño institucional de las regiones italianas. Este concepto es utilizado para designar ciertos rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas. Ahora bien, Putnam concibe este tipo particular de capital como un “stock” que las sociedades acumulan a través de períodos históricos largos, y de los cuales dependen sus posibilidades de desarrollo actuales. De esta forma el desarrollo se reservaría sólo para aquellas sociedades que han logrado generar esta suerte de “acumulación originaria” de capital social, lo que deja a América Latina prácticamente fuera de toda consideración. Por esto, en esta región se tiende, en general, a entender al capital social como un recurso construible en el mediano y largo plazo, aún en contextos adversos (Evans, 1996).

### 1.2.2.2. Local/global

El desarrollo local se inscribe, también, en un lugar privilegiado de la dialéctica local/global que ha producido el proceso de globalización. En efecto, así como el desarrollo es un concepto de la segunda posguerra, el desarrollo local se plantea como una opción a partir de la crisis del modelo fordista y del proceso de globalización.

De esta manera, en la matriz de origen del concepto de desarrollo local en la dialéctica local/global se hallan al menos tres tipos de enfoques. Por un lado, el que plantea que esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local. Por otro, el que visualiza lo “local” como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias. Finalmente, el tercer enfoque encara la situación considerándola en términos de riesgos y oportunidades (Arocena, 1997a).

En América Latina ha sido el tercer enfoque el que ha generado mayor aceptación. En este sentido, el trabajo de Borja y Castells *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, de 1997, fue uno de los más influyentes en la orientación del pensamiento latinoamericano. En esta obra se revaloriza el papel que tiene destinado lo local dentro del proceso de globalización. Así, en torno a la ciudad o, para ser más precisos, a redes de ciudades, se articula la economía global. A su vez, las ciudades dependerán cada vez más de la forma en que se articulan a la economía global. Lo local y lo global se vuelven complementarios y se necesitan mutuamente. Dentro de esto, “La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas” (Borja y Castells, 1997: 14). Esta nueva situación demanda, entonces, una política económica local, que busque la integración de la economía local en la global, una política de integración social y, finalmente, nuevas y flexibles formas de representación política y de implementación de las políticas públicas locales.

Dentro de este mismo enfoque se ubican Sergio Boisier y José Arocena. El primero concluye en un reciente trabajo que “Las nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de crecimiento local, los cuales pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de desarrollo local endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados –distritos industriales, concentración geográfica de empresas, cambio endógeno– dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de investigación y desarrollo, principalmente las universidades, puedan introducir en el medio local” (Boisier, 2005: 61).

Arocena, por su parte, ha generado al menos dos aportes relevantes en la construcción del concepto de desarrollo local. En primer lugar, frente al proceso de globalización plantea que “...la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos” (1997a: 44). Así, al igual que en Borja y Castells (1997), se observa aquí que lo global y lo local se necesitan mutuamente. Ahora bien, las oportunidades que presenta el proceso de globalización no

están al alcance de todos, ya que aprovecharlas supone ciertas capacidades y niveles de desarrollo de las sociedades locales. Dentro de estas capacidades resalta la de la constitución de actores locales para el desarrollo (Arocena, ídem). El desarrollo es, entonces, un producto social en tanto depende de las capacidades –existentes o a ser desarrolladas– de los actores locales. Pero esas capacidades son fundamentalmente culturales. “Así, `lo local` cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre la base de fuertes identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propios de la sociedad industrial. En ese caso, las actuales iniciativas locales se inscriben en tradiciones arraigadas en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez. Existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que puede ser sintetizada en la frase: `de lo cultural a lo económico`. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la dinámica local se ha iniciado frecuentemente por la negativa a aceptar la desaparición o la muerte de una comunidad local determinada. La identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos dependerá el éxito o el fracaso de estas iniciativas de raíz cultural” (Arocena, 1998: 7).

Finalmente, enmarcado en la lógica local/global se encuentra también la perspectiva del Banco Mundial. Efectivamente, ya a comienzos de la década de los noventa este organismo de financiamiento comenzó a plantearse la necesidad de ampliar los temas financiados. Si hasta la década de los ochenta la intervención destinada a las ciudades se centró en los servicios urbanos, y particularmente en lo referido a la infraestructura, en 1990 se planteó que el nuevo desafío incluía la problemática de la economía urbana, la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Así, se propuso intervenir para afrontar estos problemas a partir del fortalecimiento de la administración municipal, tanto de

De esta forma el desarrollo local es entendido como la capacidad que los actores de la ciudad tienen para obtener una inserción competitiva de la economía de la ciudad en el mundo globalizado.

Para sintetizar, Los principales elementos del desarrollo local se pueden sintetizar desde tres perspectivas que se influyen mutuamente: como propuesta de intervención, en cuanto a la metodología de abordaje, y como concepto.

Como propuesta de intervención, se ha llegado a cierto consenso respecto de tener en cuenta una docena de factores: recursos (que van desde los materiales y naturales a los cognitivos y simbólicos), actores (individuales, colectivos, corporativos), instituciones (respecto de las cuales es central su capacidad institucional), procedimientos (los de carácter más social), cultura de desarrollo (productora en el sentido de capital social de Putnam), e inserción (del territorio en su entorno) (Boisier, 1998).

Desde la perspectiva metodológica se observa que “Las distintas disciplinas que abordan la temática local tienen aportes sustanciales en esta construcción conceptual. La economía, la sociología, la antropología, la ciencia política, la geografía, el urbanismo, las ciencias agrarias, las ciencias de la administración, las ciencias jurídicas, están llamadas a concretar esfuerzos interdisciplinarios que permitan avanzar en la elaboración de las referencias teórico-prácticas necesarias” (Arocena, 1997a: 57).

Desde lo conceptual, el desarrollo local condensa las principales proposiciones de los tres paradigmas centrales del desarrollo. Por un lado, responde a la perspectiva historicista cuando se plantea potenciar el desarrollo existente en un territorio determinado. Cada territorio o sociedad local tendrá características económicas, socioculturales y político-institucionales propias, que generarán una suerte de desarrollo único e irreplicable. Pero, por otro lado, carga con la tradición evolucionista del “modelo” a alcanzar en sucesivas etapas, aunque ya no será un único modelo, sino que más bien se acerca al planteamiento de Touraine sobre la existencia de una pluralidad de modelos de desarrollo. En efecto, la literatura nos habla de los “modelos” de desarrollo local, entre los que se destaca el de los “distritos industriales” del norte de Italia, el basado en las tecnologías de punta del *Silicon Valley* o la *revolución tranquila* de Québec. Finalmente, en la necesidad de lograr una articulación sistémica de los distintos elementos para lograr la sinergia necesaria para el desarrollo, encontramos el aporte del enfoque estructuralista.

### **1.2.3. Definiendo el desarrollo local**

Para los fines de esta investigación se tomarán algunos conceptos que guiarán la tarea. En primer lugar, siguiendo el planteamiento de Antonio Vázquez Barquero (1998) se entiende el desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto local en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible.

Ahora bien, así como el desarrollo local es de carácter complejo y sistémico, no se debe olvidar su dimensión política. En este sentido, el desarrollo local es una construcción política en donde el Estado local cumplirá un rol central. Efectivamente, en términos procesuales, se trata de un permanente y masivo proceso de toma de decisiones de los actores locales. Estos procesos requieren de una articulación que les otorgue sentido y dirección. Así, “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier, 1999).

Pero, en este proceso de toma de decisiones no se debe olvidar la desigual distribución de poder que tienen los actores intervinientes. La articulación, en sentido político, significa catalizar, coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privada y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan. Entonces, se deberá gobernar, también, la tensión que la desigual distribución de poder produce en la definición del rumbo y la distribución de cargas y beneficios que genera el desarrollo.

Así, en Argentina se plantea el problema de resolver la integración de los sectores más empobrecidos de la sociedad. En este aspecto se destaca el papel que las políticas sociales desempeñan en el proceso de inclusión e integración social, y el de algunas de tipo socioproductivo que alientan una alternativa productiva con la que se puedan enfrentar los problemas de desempleo y exclusión.

Ahora bien, es necesario señalar que es sumamente difícil sostener un programa de desarrollo local sin una política nacional y regional que se oriente en ese sentido. En efecto, el desarrollo local sólo podrá consolidarse como parte de un proceso mayor que incluya los niveles microrregionales, nacionales y regionales, y por lo tanto resulta indefectiblemente ligado a su contexto regional y nacional. Éste, a su vez, dependerá del modelo macroeconómico escogido y de las políticas de los niveles supralocales que se implementen.

En este sentido, resulta poco razonable pretender una distribución del ingreso local sin un marco nacional que posea esa misma orientación. En efecto, así como es necesario señalar que el desafío de una distribución más equitativa de la riqueza no es una tarea exclusiva ni central del nivel local del gobierno, también es necesario plantear que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, obtener una equitativa distribución de la riqueza obtenida y, particularmente en los países de América Latina, garantizar la inclusión social de los sectores que se encuentran marginados.

Esta concepción del desarrollo local mantiene a la dimensión económica como columna vertebral pero refiere, necesariamente, a otras dimensiones. El desarrollo local no es exclusivamente crecimiento económico o mero incremento de la productividad empresarial. Como proceso económico, social, cultural y político, demanda un esfuerzo de articulación sinérgica pero también que las condiciones sociales y culturales acompañen ese crecimiento y que los beneficios que se generen se distribuyan con equidad.

Resumiendo, se trata de un proceso local y centralmente económico, enmarcado por uno nacional y regional que, poseyendo una estrategia consensuada, incorpora las acciones de los tres niveles del Estado y la asociación público-privada.

### **1.3. Desarrollo local y políticas públicas**

En este proceso complejo y sinérgico el Estado ocupa un lugar central por dos elementos predominantes. Uno, que la matriz Estado-centrista, aunque en crisis, continúa otorgándole un papel preponderante en la orientación de la sociedad, la política y la economía. El otro, que el Estado conserva el monopolio de la facultad de imponer normas a través de la legislación que genera.

Efectivamente, si bien las relaciones Estado-sociedad se han modificado, se debe reconocer que el primero continúa ocupando un lugar preponderante como elemento director de la sociedad (Kooiman, 1993). Pero, también es preciso señalar las transformaciones que modifican su actual rol, centrado en su capacidad de dirección de la esfera estatal basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de un proceso de definición de los objetivos de la acción pública que será fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Asimismo, el papel y la capacidad de control del Estado, lejos de desaparecer, se transforman, ya que la autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por éste. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones de autoridad allí donde los actores sociales no lleguen a

alguna conclusión, y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes (Mayntz, 2000).

Ahora bien, para el desarrollo local es necesario tener como consideración central la necesidad de referirse a los distintos niveles estatales. Esto es, a la nación, las provincias y los municipios. En ese sentido, resulta pertinente resaltar que el desarrollo local demanda una atención de la agenda de todos los niveles del Estado. Esto se plantea teniendo en cuenta dos elementos de distinta naturaleza, uno empírico y otro teórico. El primero se refiere a la experiencia internacional, en donde resultan fundamentales no sólo las políticas locales sino también las regionales, como en el caso de Canadá, y las nacionales y hasta supranacionales, como en los casos europeos. El segundo elemento, de tipo teórico, siguiendo los conceptos antes propuestos, refiere a la necesidad de una orientación nacional y regional del desarrollo en la que se enmarque el de tipo local. Esto se plantea por dos motivos fundamentales. El primero, porque si los esfuerzos locales por el desarrollo no son acompañados por otros a escala provincial y nacional, la sustentabilidad de dicho desarrollo se verá en serio riesgo. En otras palabras, resulta sumamente difícil aceptar “el desarrollo en una sola ciudad”. Este planteamiento se funda en que no parece posible el desarrollo de una ciudad o, incluso, de una región –en términos infranacionales– en un país que no se desarrolla y, yendo más allá, en una región –en términos supranacionales– que tampoco lo hace. El segundo motivo es que, particularmente en los países en desarrollo, el Estado nacional, pese a su crisis, continúa ocupando un lugar central en la organización y orientación de la sociedad.

De esta forma, el reconocimiento de la centralidad estatal en el desarrollo en general y en el local en particular conduce a observar la actuación del Estado a través de las políticas públicas. Éstas podrán tener diferentes objetivos, orientaciones y hasta funciones dependiendo de que sean nacionales, provinciales o municipales. El desarrollo local, entonces, no es un problema exclusivo de la agenda municipal, sino que requiere de la intervención de los otros niveles. Así, las políticas municipales son imprescindibles pero no suficientes, y resulta indispensable una articulación vertical entre los esfuerzos nacionales, provinciales y municipales que genere sinergia.

Ahora bien, a esta articulación vertical es necesario incorporar otra de tipo horizontal en cada nivel del Estado. En efecto, la concepción integral del desarrollo demanda políticas específicas y coordinadas de las diferentes áreas de gobierno. Esta articulación tiene un centro, constituido por las áreas de desarrollo económico, que son aquellas que se orientan a la promoción económica a través del estímulo a la actividad empresarial. Pero, para evitar una visión reduccionista, estas áreas deben articularse con las de desarrollo urbano, entre las que se destacan las destinadas a mejorar las condiciones de comunicación y transporte de la ciudad; las políticas ambientales, orientadas no sólo a proteger el medio ambiente local sino también a propiciar la competitividad de las empresas en este aspecto; y las políticas sociales, particularmente las de educación, formación y capacitación. A su vez, estas políticas podrán ser exclusivas o concurrentes entre los distintos niveles del Estado, según lo indiquen las atribuciones y competencias jurídicamente establecidas en cada caso.

Resumiendo: el desarrollo local será producto, en cuanto intervención estatal a partir de las políticas públicas, de la articulación vertical entre las políticas nacionales,

provinciales y municipales y de la articulación horizontal de las distintas áreas de gobierno de cada nivel. A su vez, el centro de estas políticas lo ocupan las de desarrollo económico, que se constituyen en la columna vertebral de la acción estatal en general y municipal en particular.

En este punto se ha arribado, desde el concepto de desarrollo local, al objeto de esta investigación: las políticas municipales de desarrollo económico local. Éstas se entienden como aquellas que procuran la promoción de la actividad económica local a través de distintas iniciativas. En el siguiente punto se plantea la cuestión del Estado y las políticas públicas en términos generales, y se definen los conceptos que serán utilizados en este trabajo.

#### **1.4. El Estado y las políticas públicas**

En primer lugar es necesario recordar que las políticas públicas no se producen en el vacío. No sólo nos informan acerca del ambiente socioeconómico, sino también respecto del Estado. Son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental (Rose, 1984, citado en Meny y Thoenig, 1992).

La relación entre el Estado y las políticas públicas es dinámica y genera un proceso de retroalimentación que va definiendo y redefiniendo al Estado a partir de las políticas públicas que éste implementa. No se trata de plantear una relación mecánica o unidimensional en donde a un tipo de Estado le corresponde un tipo específico de políticas, sino de resaltar la complejidad y el dinamismo del proceso de definición y constitución estatal. Así, el estudio de las políticas permite examinar cómo éstas definen la política, las instituciones y el Estado (Meny y Thoenig, 1992: 16).

De esta forma, el Estado no configura un bloque monolítico sin fisuras cuyas reglamentaciones, medidas y políticas se diseñan, formulan e implementan independientemente de las correlaciones de poder que atraviesan o contornean. Por el contrario, es el producto de relaciones sociales, económicas y de poder que lo constituyen como tal. Así, las políticas del Estado reflejan, de alguna manera, esas correlaciones articuladas en su propio seno.

Llegados a este punto, y para los efectos analíticos, en primer lugar se procederá a abordar la concepción del Estado que fungirá de paradigma general a la investigación. Luego se tratará la cuestión de las políticas públicas, para, por último, definir a éstas en tanto marco teórico-metodológico de esta investigación.

##### **1.4.1. La cuestión del Estado**

En primer término, se entiende al Estado como una construcción social y por tanto como un producto histórico que se adapta a las transformaciones sociales y políticas. Es esta, entonces, una concepción del Estado como relación social (García Delgado, 1994) y, en cuanto tal, dinámica y abierta a los cambios que las relaciones sociales y de poder producen. En palabras de O'Donnell, "El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada" (O'Donnell, 1993: 65). Ahora bien, esta primera definición no debe hacer olvidar el componente de aparato que posee el Estado en tanto sector público, con una

burocracia que, en última instancia, es responsable de la implementación de las políticas.

La teoría sobre el Estado que se adopta para esta investigación abrevia, fundamentalmente, en los aportes realizados por los trabajos de Daniel García Delgado (1994, 1998, 2003) y Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (1995). De esta manera se entiende que el Estado tiende a preservar una autonomía relativa en tanto su conformación no es un simple reflejo de las fuerzas sociales imperantes. Así, debe entenderse como una relación que reconoce diversos grados de autonomía que varían con respecto a los diferentes sectores sociales, a los distintos tipos de cuestiones que se traten y a los intereses que se afecten (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Asimismo, se debe reconocer que, en ocasiones, se encuentra una capacidad estatal para implementar políticas generadas desde sus propios intereses y su propia lógica burocrática. Como han señalado Meny y Thoenig (1992: 76), "Estudios de las políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuración de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés".

Sin embargo, esa relativa autonomía no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que "importen" más o menos a unos y a otros (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Además, la referida autonomía estatal no constituye un rasgo estructural de todos los Estados conocidos. El Estado no es totalmente autónomo o totalmente dependiente, sino que sus condiciones de autonomía varían sectorial y temporalmente (Skocpol, 1989) de acuerdo a la enorme variación que se encuentra en las relaciones sociales y las prácticas y estrategias de los actores políticos y burocráticos. Dadas estas condiciones, "el estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias" (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.: 104).

De esta forma, el marco conceptual adoptado se orienta a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Así, constituye una opción que plantea un doble rechazo, tanto del racionalismo economicista, encarnado en la escuela del *public choice*, como del planteamiento de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría, expresado en las posiciones marxistas, neomarxistas y neoweberianas. En el enfoque escogido, entonces, la relación fundamental es aquella que se establece entre los grupos y el Estado.

#### **1.4.2. La nueva relación Estado-sociedad**

Esta concepción histórica y dinámica del Estado desecha una definición estática y permanente y hace necesario que se lo deba definir y caracterizar en cada momento histórico particular. Así, en los últimos veinte años se ha estado asistiendo a una transformación profunda del modelo estatal imperante desde la segunda posguerra y, consecuentemente, a un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad (García Delgado, 1994). Las demarcaciones que separan al Estado, lo público, la sociedad y lo

privado se vuelven cada vez más borrosas. Los contornos entre lo público y lo privado se vuelven irregulares, con áreas grises en donde resulta difícil precisar dónde comienzan una y otra esfera (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.: 194). Ahora bien, los contornos de la relación Estado-sociedad son más o menos precisos dependiendo del tema que se trate, reconociendo que incluso en dichos contornos se producen cambios<sup>8</sup>.

Así, las políticas públicas responderán a los patrones establecidos por el modelo estatal imperante y las relaciones Estado-sociedad que se generen. Pero, como se dijo, a su vez, las características que adquieran dichas políticas en cuanto a qué se hace (y qué no se hace), y dónde, cuándo, cómo y con quiénes se implementan, le van dando la forma concreta a cada modelo estatal, que redefine esta relación. De esta forma, “las políticas estatales permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Su estudio, desde la perspectiva de estos autores, ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

## 1.5. Las políticas públicas

El surgimiento del Estado de bienestar demandó nuevos enfoques para su estudio, porque el instrumental analítico de los enfoques administrativos quedaba obsoleto en la medida en que se desdibujaba el Estado liberal al que se había dedicado. En efecto, el crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público, la proliferación de múltiples regulaciones y normas, la nueva relación Estado-sociedad y la incorporación de la eficacia gubernamental como fuente de legitimidad constituyen los elementos centrales que originan la demanda de nuevos enfoques para el estudio del Estado y, particularmente, de las acciones que éste lleva a cabo a través de sus políticas.

El desarrollo de estos estudios ha generado una amplia gama de trabajos que, a su vez, han dado origen y/o se han inscripto en diferentes enfoques y perspectivas. Siguiendo el planteamiento de Aguilar Villanueva (2000), se puede encontrar una primera división entre, por un lado, los estudios interesados en el *knowledge of the policymaking*, que, fundamentalmente, son abordados desde la sociología y la ciencia política y se los puede englobar en los *policy studies*; y, por el otro lado, los estudios ocupados en el *knowledge in the policymaking*, que con una visión multidisciplinaria han incorporado a economistas, ingenieros, matemáticos aplicados, analistas de sistemas, etc. Este tipo de abordaje ha sido definido como *policy analysis*.

El estudio de las políticas públicas reconoce su origen en los Estados Unidos, de la mano de los *policy analysis*. Este enfoque procura aplicar la racionalidad científica y una metodología multidisciplinaria para determinar la alternativa más adecuada para la

---

<sup>8</sup> Posiblemente el ejemplo más actual sobre la dinámica de estos contornos sea el de la seguridad. Hasta hace unos años este tema era considerado de exclusiva responsabilidad del Estado, pero en los últimos años se han desarrollado conceptos como el de *seguridad ciudadana* que incorporan a la sociedad en tareas de prevención.

implementación de las políticas que buscan la resolución de los problemas que se han incorporado a la agenda gubernamental. De esta manera, centra sus estudios en hallar la solución óptima en términos de la eficiencia y eficacia de las políticas, orientados primordialmente por una finalidad instrumental. Luego de la Segunda Guerra Mundial, adquiere mayor impulso a partir de los trabajos de Harold Laswell y, fundamentalmente, con el impulso, en los años sesenta, de la política de los programas sociales de la lucha contra la pobreza de Kennedy y Johnson, que incorpora a la administración federal a numerosos académicos y analistas encargados de la formulación y control de la eficacia de las políticas implementadas. Ahora bien, esta manera de abordar el estudio de las políticas ha sufrido algunos importantes reveses y críticas. Las más usuales se orientan, por un lado, a resaltar que las propuestas tecnocráticas no han logrado solucionar los problemas sociales, y, por otro, a señalar su escasa capacidad explicativa de los procesos de toma de decisiones, que resultan ser sumamente complejos y cargados de incertidumbre.

Estas últimas críticas fueron abriendo el camino para el desarrollo de un enfoque que, bajo la denominación general de *policy studies*, se ha orientado hacia una finalidad explicativa, frente a la de tipo prescriptivo del *policy analysis*. “En general, se puede afirmar que el *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos. Y el *policy studies* se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenidos, restricciones, modalidades... De la hechura de la política, así como de hecho sucede. Obviamente, entre los dos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, numerosas y curiosas” (Aguilar Villanueva, 2000:69).

El enfoque seleccionado para esta investigación se enmarca en la tradición de los *policy studies*. Particularmente se inscribe en la línea que estudia las políticas a través del análisis de las diferentes fases o etapas que éstas transitan, prestando particular atención al papel de los diferentes actores y a su relación con el Estado a través de las políticas implementadas.

De esta forma, se abordará el estudio de las fases de las políticas públicas reconociéndolas como partes de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros (elaboración propia en base a Subirat, 1994; Oszlak y O'Donnell, 1995; Meny y Thoenig, 1992).

### **1.5.1. La particularidad de las políticas públicas municipales**

Las particularidades que conlleva el estudio de las políticas municipales obligan, como se dijo, a dirigir la mirada a los actores con capacidad de influencia en la política local y a la relación que se establece con los otros niveles del Estado.

Para el primer caso –esto es, la relación entre el municipio y los actores sociales– resulta necesario avanzar en la definición de los actores sociales. En primer lugar, se requiere señalar que “los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica. Por el contrario, disponen de una `racionalidad limitada`, es decir que sus objetivos no son claros, ni unívocos, ni explícitos” (Meny y Thoenig, 1992: 74). Su

comportamiento, en lugar de ser racional respecto de los objetivos, es racional, por una parte, en relación con las oportunidades y, a través de éstas, con el contexto que las define; y por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores (Crozier y Friedberg, 1990).

Ahora bien, cuando se trata de analizar el comportamiento de los actores locales se pueden encontrar diferentes formas de abordaje. Una primera organización reconoce al menos dos perspectivas que acentúan respectivamente la “ubicación” del actor desde el punto de vista *funcional* y la *lógica* a través de la cual éste orienta predominantemente su actuación (Caminotti, 2005). Dentro de la primera se destacan las propuestas de Arocena (1997) y Díaz de Landa (1997). El primero plantea las categorías de *político-administrativos* (ligados a la toma de decisiones públicas); *económico-productivos* (empresarios y trabajadores, miembros de organizaciones patronales y sindicales), y *socio-territoriales* (integrantes de ONGs, organizaciones sociales de base y demás “expresiones activas” de las demandas e iniciativas de la ciudadanía) (Arocena, Op. Cit.). Mientras que para la segunda perspectiva éstos podrán ser individuos y organizaciones tanto de los ámbitos gubernamentales como de los no gubernamentales, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de índole política (partidarias o sectoriales), o social (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.) (Díaz de Landa, Op. Cit.).

La segunda óptica, propuesta por Pérez (1995), refiere que los actores locales pueden distinguirse analíticamente de acuerdo con las siguientes “*lógicas de acción*”. Por un lado, i) aquellos que realizan procesos orientados por una *lógica de obtención de ganancia*. Se trata de los actores de unidades económicas (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas) que realizan actividades dentro del mercado. (...) La lógica de la ganancia constituye la ‘determinación estructural’ de estos actores, en tanto deberán someter sus comportamientos a esa lógica para mantenerse y reproducirse como tales. ii) Aquellos orientados predominantemente en función de una *lógica política*. Son los actores gubernamentales, que producen la ciudad en forma directa, con los componentes que no son ofrecidos por los capitales individuales, y también, en forma indirecta al establecer los parámetros que orientan la acción de los actores privados ...” (Pérez, Op. Cit.: 12). iii) Aquellos que se determinan en función de una *lógica de la necesidad*, por fuera del mercado y de las políticas públicas. Estas acciones pueden ser individuales o colectivas directas, con modalidades de organización comunitaria, organización de movimientos reivindicativos frente al sector público estatal o el establecimiento de relaciones clientelares con actores gubernamentales o políticos (ídem: 13). Y, iv) aquellos orientados por una *lógica del conocimiento* (científico, técnico, ideológico), que se encuentra subordinada a alguna de las otras tres. Ahora bien, es importante destacar que no se trata de modalidades básicas de acción que resulten excluyentes.

Teniendo en cuenta estas características, es preciso distinguir la diferencia entre *actor local* (definido como tal porque *actúa en la escena local*) y el *agente de desarrollo local* (definido como tal por el *sentido* que le imprime a su acción). En efecto, no todo individuo, grupo u organización con actuación local podrá ser considerado un *agente de desarrollo local*, sino sólo aquellos que, a través de su acción, se encaminen a *aprovechar mejor los recursos existentes* en una sociedad local determinada, de forma coherente con la *eficiencia económica*, la *preservación medioambiental* y la *equidad*

*social* (Arocena, 1997). Por otro lado, es necesario reconocer a los actores locales estratégicos, que serán aquellos que cuenten con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996).

Si bien los aportes conceptuales sobre la relación Estado-sociedad han sido producto de la reflexión sobre el Estado-nación, en este caso sus características son, también, aplicables al municipio. Esta aseveración, para nada universalizable, se fundamenta en la concepción sobre los gobiernos locales tal cual fuera definida en el comienzo de este capítulo.

En segundo lugar, cuando se estudian las políticas municipales se debe contemplar la relación e influencia que sobre éstas tienen las políticas implementadas por los niveles nacional y provincial. Esta problemática adquiere particular relevancia cuando se trata de políticas que tienden a hacer frente a competencias o funciones “concurrentes” entre el Estado nacional, provincial y municipal. En este sentido, primero es necesario distinguir entre funciones y competencias municipales. La primera se encuentra en el terreno de lo simbólico –esto es, “lo que el municipio debe hacer”–. Esto que “debe hacer” es una cuestión subjetiva, ya que se construye a partir tanto de las demandas y requerimientos de la sociedad, que no siempre se expresan de forma explícita y puntual sino que se manifiestan de maneras muy diferentes; como de la concepción sobre el Estado y las políticas públicas que posea el partido gobernante o el dirigente político de turno. Además, se va modificando con el tiempo y se transforma junto con las características de los modelos estatales y los regímenes políticos. La competencia municipal, por su parte, es aquella que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública.

Ahora bien, si las competencias concurrentes son necesariamente parte del aspecto normativo del Estado, y por lo tanto son fácilmente detectables, no ocurre lo mismo con las funciones. Sin embargo, en el caso del desarrollo local, en los términos antes establecidos, resulta también claro que se trata de una función concurrente. Esto se debe a que, como se dijo, dicho desarrollo es el resultado de una tarea que involucra, en lo referente a la responsabilidad estatal, a todos sus niveles, reconociendo los diferentes grados, funciones y responsabilidades.

De esta forma, el estudio de las políticas municipales de desarrollo económico local debe contemplar explícitamente a las políticas que implementan los otros niveles estatales. Se deberá, entonces, analizar el impacto local y las formas de relación entre las políticas nacionales y provinciales y las de carácter municipal. Además, teniendo en cuenta la definición de políticas públicas adoptadas, también se deberán sopesar las consecuencias que provoca la ausencia de políticas de los otros niveles estatales.

### **1.5.2. El proceso de análisis de las políticas públicas**

En este punto se presentarán los elementos teórico-metodológicos que se utilizarán para el análisis de las políticas municipales. En primer lugar resulta necesario señalar que el proceso de las políticas públicas es sumamente complejo y dista de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas. Se trata de un proceso en el que las etapas no se suceden según un ordenamiento lógico preestablecido y

delimitado sino que, más bien, constituyen una compleja trama en donde intervienen (en todas o algunas de ellas) actores sociales, estatales y políticos. Por lo tanto, sólo desde el punto de vista analítico se pueden distinguir estas etapas.

Aquí se seguirá, parcialmente, la propuesta de Meny y Thoenig (1992), que a su vez adaptan de Jones (1970). Será parcial en tanto las cinco fases propuestas por estos autores para realizar el análisis de las políticas se han reducido a cuatro, a saber: la identificación de un problema, la formulación de una solución, la implementación de la decisión –que en este caso incluye la toma de la decisión– y, finalmente, la evaluación de los resultados. Este recorte se debe a las enseñanzas que produjeron los resultados de una investigación sobre articulación en la gestión local que utilizó, en términos generales, el mismo marco teórico-metodológico (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

### **1.5.2.1. La identificación de un problema**

La primera fase es la de la identificación de un problema o situación conflictiva. En este caso los actores estatales deben reconocer una determinada situación como un problema que, además, pueda ser tratado a los efectos de alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. En efecto, en la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública (Fernández, A.; 1996: 71).

Esta fase surge, generalmente, de una demanda, más o menos explicitada, de acción pública por parte de actores sociales y/o políticos. Ante estas demandas se vuelve determinante que los actores estatales también reconozcan el problema y asuman su tratamiento incorporándolo en la agenda pública. En ese acto también se procede a definir la situación como problema a ser abordado. Por lo tanto, se puede señalar que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real (Fernández, A.; Op. Cit.). Una determinada cuestión puede ser un problema para una sociedad y no para otra, o esa cuestión puede no haber sido considerada un problema en un momento y sí en otros, por una misma sociedad. Esto se debe, por un lado, a que tanto los valores sociales predominantes como las capacidades para afrontar las situaciones conflictivas cambian con el tiempo. Esta concepción social del problema tenderá a que éste sea incorporado a la agenda pública. Pero, en última instancia, será la subjetividad de los decisores la que defina si una cuestión se convierte en un problema a ser tratado.

Esta subjetividad tiene sus límites, puesto que si un determinado problema es asumido como tal por la sociedad y el Estado se niega a reconocerlo y tratarlo, éste pondrá en riesgo su propia legitimidad. En este sentido, algunos autores como Hogwood y Gunn (1994) han identificado algunas cualidades de los problemas que se incorporan obligatoriamente a la agenda pública. Éstas son que el problema haya alcanzado proporciones de crisis, adquirido una cierta particularidad, tenga aspectos emotivos, parezca tener amplio impacto, toque asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico, y, por último que sea un tema de moda (Hogwood y Gunn: 1994, citado en Fernández, A.; Op. Cit.: 471).

Ahora bien, tan relevante como el ingreso y la permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. “Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como

problemas y, sobre todo, cómo serán definidos. No se trata de una cuestión secundaria puesto que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar” (Fernández, A.; Op. Cit.).

### **1.5.2.2. La formulación de una solución**

La segunda etapa es la formulación de las políticas públicas tendientes a tratar de solucionar el problema detectado. Se trata del estudio de distintas opciones de soluciones y la elaboración de un programa o plan de acción determinado. Es una etapa en la que se deben armonizar los criterios técnicos y políticos y en la que intervienen distintas dependencias y funcionarios. Es una tarea política en tanto requiere de una definición en un sentido determinado que lleva detrás una teoría del cambio social (Meny y Thoenig, 1992: 96). Es, a su vez, técnica, en tanto demanda tareas específicas destinadas a obtener la mayor eficiencia y eficacia. En general, se procede a la elaboración de un marco contextual que permita obtener proyecciones sobre las consecuencias del problema, establecer conjeturas acerca de la evolución del mismo para, luego, diseñar un plan de acción que, a su vez, tenga en cuenta la factibilidad económica, técnica y política que garantice su viabilidad.

Siguiendo a Meny y Thoenig, “Los responsables políticos, sus gabinetes, sus servicios realizan estudios para decantar el `desafío`, separar las facetas operativas, identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un diagnóstico. La imaginación, más o menos creativa, se moviliza a fin de suscitar alternativas y elaborar un estado deseable hacia el cual encaminarse. Se hacen previsiones y se emiten opiniones sobre los méritos de las alternativas, sobre lo aceptable de las soluciones, sobre el devenir de los problemas una vez que se haya tomado la decisión” (Meny y Thoenig, Op. Cit.: 136).

Así como la definición del problema es relevante en términos de actores involucrados y afectados, la formulación también se ve atravesada por esas tensiones. En este sentido, esta fase “Puede ser el momento en que se expresa y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobreentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso” (ibídem).

### **1.5.2.3. La implementación de la decisión**

En esta tercera fase se incorpora la toma de la decisión y las acciones destinadas a que esa decisión se lleve a cabo. La primera es el momento en el cual el gobernante, en tanto autoridad pública legalmente legitimada, toma la decisión de poner en marcha un plan, programa o política determinada (también se puede tomar la decisión de no hacer nada). Esta decisión es un acto de legitimación y oficialización política de una opción determinada. La decisión se torna efectiva y pública cuando se realiza el acto administrativo correspondiente, que puede ser la firma de un acto resolutorio (ley, decreto, ordenanza, resolución, convenio) o, también, mediante el voto. Pero es más que esto. “La legitimación no es un acto protocolario, aun cuando el decisor se contenta con ratificar el trabajo elaborado anteriormente. Posee su valor agregado, que es política y simbólicamente decisivo: por su voto, por su firma, reviste de legitimidad la opción y la hace oficial, portadora de autoridad irreversible. El trabajo de legitimación consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga

aceptable a los ojos de terceros. Se trata de conformar la solución a las normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público. En lo sucesivo, si alguien puede discutir la opción, deberá exponerse a transgredir las normas compartidas colectivamente, pagando un costo muy alto, discutiendo la constitucionalidad del sistema político, la legalidad de los procedimientos, recurriendo a la amenaza (la calle, la huelga, la guerra civil), etc.” (Meny y Thoenig, Op. Cit.: 138).

Por su parte, la implementación consiste en la ejecución de las acciones y/o normas y el consiguiente gerenciamiento y administración que corresponda. Implica el desarrollo de un conjunto de actividades individuales y organizativas tendientes a transformar conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. Así, ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento. Ello implica modificaciones y perturbaciones con relación al “estado natural” de la gente y de las cosas inducidas, suscitadas o solicitadas. Un cierto número de ciudadanos, de interesados, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Se trata de obtener que, en los contextos así perturbados, los individuos y los grupos cambien a partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de los actores públicos (Meny y Thoenig, Op. Cit.).

Ahora bien, este no es un mero proceso técnico a cargo de los funcionarios competentes. Es, también, un proceso político en el que interactúan los distintos actores, con sus intereses particulares y sectoriales que van dando forma a un conjunto de medidas que a su vez generan nuevas situaciones y, por consiguiente, nuevos posicionamientos.

En esta etapa ocupa un lugar central la burocracia estatal, que, lejos de cumplir un rol pasivo, juega un papel protagónico. En este sentido, las estrategias, tácticas e intereses de los responsables de la ejecución de las políticas constituyen elementos centrales para la suerte de cada iniciativa. Efectivamente, “Nueve de cada diez veces, los ejecutores titulares de las decisiones gubernamentales son las burocracias públicas y semi-públicas. Ahora bien, estas burocracias no son instrumentos inertes. Al contrario, en su calidad de organizaciones, expresan una libertad de maniobra muy considerable. Lo que surge como producto de las actividades burocráticas no es el reflejo exacto de las orientaciones fijadas por los decisores públicos. Hay un juego, diferencias, fenómenos de contingencia que operan a lo largo del camino. Todo ello afecta la eficiencia de la acción administrativa, es decir, la relación entre los costos o medios movilizados y el nivel de los resultados concretos. Afecta también la eficacia de la política pública, es decir, la resolución de los problemas o la satisfacción de los objetivos prescritos por el decisor” (Meny y Thoenig, Op. Cit.: 183).

Asimismo, se debe señalar que otro factor a tener en cuenta, particularmente en el caso de esta investigación, es que la existencia de diferentes niveles de gobierno otorga un peso cada vez mayor a las llamadas “relaciones intergubernamentales”, que suponen un problema adicional en los Estados compuestos (Fernández, A.; 1996: 444) o federales. Esto obliga a prestar particular atención a estas relaciones entre los diferentes niveles, a la existencia o no de articulación, y al papel que cada uno es convocado a desempeñar.

Finalmente, dentro de los roles que desempeñan los actores sociales, se debe prestar suma atención al de aquellos que se ven directamente afectados por las políticas implementadas. Éstos, en forma directa o a través de distintas organizaciones, tomarán

partido en la implementación de las políticas a través de actividades amplias o acotadas, permanentes o esporádicas, proactivas o reactivas.

#### **1.5.2.4. La evaluación de los resultados**

La evaluación de los resultados es la última fase del proceso de las políticas públicas. Se compone de dos aspectos centrales; uno lo constituye la medición de la eficacia y la eficiencia de la acción emprendida. El otro, se refiere a los efectos sociales y políticos que se generan. El primero se asienta en aspectos técnicos que permiten evaluar y monitorear el desempeño de las acciones con relación a los recursos aportados y las metas trazadas, y es una tarea tanto de los técnicos como de los funcionarios políticos. El segundo, es de carácter político y social, e intervienen en él actores estatales y sociales, la opinión pública, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, afectadas o no, etc. Finalmente, es pertinente diferenciar este proceso de evaluación de los de control administrativo y de la legalidad de los actos llevados a cabo por los agentes estatales.

Para concluir, los elementos recién expuestos constituirán una guía teórico-metodológica para el estudio de las políticas municipales de desarrollo económico local. Por lo tanto, no se trata de tomarlos en forma dogmática sino de utilizarlos y aprovecharlos en la medida en que resulten útiles para los fines de este estudio.

## **Capítulo 2**

### **Caracterización de los municipios argentinos**

Los elementos que se presentan aquí se refieren a la situación en que se encuentran los municipios de Argentina para hacer frente al desafío del desarrollo local. Se han seleccionado dos elementos centrales: las características institucionales y el tamaño de los municipios.

#### **2.1. Caracterización institucional**

El sistema federal argentino ha delegado la conformación del régimen municipal en las provincias; las que, a partir de la Constitución de 1994, deben garantizar la autonomía municipal. Así, se ha generado un régimen municipal sumamente heterogéneo. Para analizar las características institucionales se han seleccionado las siguientes variables: los tipos o categorías de gobierno local, la definición de la base territorial, la capacidad de gestión, los recursos de que dispone y las funciones y competencias que posee.

##### **2.1.1. Tipos o categorías de gobierno local**

Las Constituciones provinciales establecen dos grandes niveles con sus respectivos subniveles. Por un lado, se encuentran aquellas que denominan “municipio” a todas las formas de gobierno local, reconociendo, generalmente, diferentes categorías. Por el otro, las que diferencian a los municipios de otras entidades de gobierno local (comuna, comisión municipal o de fomento, delegación municipal, etc.); y, finalmente, las que tiene un sistema mixto que contempla tanto distintas categorías de municipios como a las otras entidades mencionadas.

En Argentina, entonces se encuentran tres provincias con municipios de categoría única, las de Buenos Aires (con 134 municipios) y La Rioja y Mendoza (con 18 municipios cada una). Un segundo grupo lo conforman las provincias que reconocen una sola categoría de municipios pero se incluyen otras formas de gobiernos locales como comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas. Se trata de las de Córdoba, San Luis, Santa Cruz y Tierra del fuego. Finalmente, en el resto de las provincias se reconocen distintas categorías de municipios.

Ahora bien, el criterio más utilizado para otorgar la categoría de municipio es la cantidad de habitantes. En pocos casos se establecen o adicionan otros requisitos, o directamente no se especifican condiciones. La mayor parte de las Constituciones establece entre 500 y 2.000 habitantes como población mínima requerida para constituir un gobierno local.

En este punto es pertinente recordar la advertencia de Iturburu (2001) sobre el riesgo que el inframunicipalismo genera para la evolución del sistema municipal argentino, considerando el hecho de que la mayor parte de las Constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos.

### **2.1.2. La definición de la base territorial**

En cuanto a la base territorial, se distinguen dos grandes grupos. Por un lado, el sistema de municipio “condado” (también denominado ejido colindante, sistema de partido, departamento o distrito), que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales (ej.: Buenos Aires y Mendoza). Por el otro, el sistema de “ejido urbano”, que hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana. Dentro de este sistema se suele adicionar un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, que queda dentro de la órbita municipal.

Las características de la base territorial en cuanto se defina como municipio condado o ejido urbano adquieren relevancia en tanto la problemática del desarrollo local incorporará aspectos rurales y regionales o se deberá centrar sólo en las cuestiones urbanas.

### **2.1.3. La capacidad de gestión**

Algunos trabajos clásicos (Clichevsky, 1990) señalaron los problemas que padecía la administración de los municipios. Más de diez años después se siguen encontrando los mismos problemas, generando una gran debilidad de las administraciones locales para enfrentar los desafíos del desarrollo local. En efecto, generalmente han replicado la estructura organizacional de las provincias y la Nación junto con sus prácticas burocráticas basadas en las normas. De esta forma se trasladan los conocidos problemas de las organizaciones estatales: se rutiniza la tarea y las acciones se realizan respetando el “cómo” sin preocuparse acerca del “para qué”, generando organizaciones lentas, ineficientes, centradas en sus propios objetivos de autoconservación y reproducción, con recursos humanos desestimulados y desprestigiados. A lo que se suma la escasez crónica de cuadros técnicos y de información actualizada, pertinente y confiable para la toma de decisiones.

Además, en los municipios más pequeños es común encontrar organizaciones que incluso se pueden definir como pre-weberianas, puesto que carecen de los elementos indispensables de las organizaciones modernas, ya que sustentan su administración en prácticas establecidas por la tradición (“siempre se hizo así”) y el conocimiento empírico adquirido por el escaso personal, mientras carecen de pautas y sistemas estandarizados y reglados para la gestión. Sólo los tópicos referidos a los aspectos de administración económica poseen procedimientos legalmente establecidos que, generalmente, responden a las pautas establecidas por las respectivas provincias.

Esta situación representa un gran problema para la gestión del desarrollo local. Efectivamente, las posibilidades de llevar adelante un proyecto de desarrollo a escala local remite, fundamental, aunque no exclusivamente, a la capacidad que el Estado posea tanto para llevar adelante su función de catalizador como para implementar las decisiones que se toman. Si esa capacidad es escasa o enfrenta problemas, se genera una erosión en la legitimidad del propio Estado y se tiende a desalentar las iniciativas acordadas con los actores sociales que se han involucrado.

#### 2.1.4. Los recursos económicos municipales

Otra gran debilidad de los municipios argentinos es su escasa disposición de recursos económicos. Esto se debe a que sus recursos propios sólo pueden provenir del cobro de tasas, que se concibe en términos de retribución por una prestación brindada por el municipio, ya que las normas provinciales no lo facultan para el cobro de impuestos. A esto se suma una pobre capacidad recaudadora y sistemas de coparticipación que concentran el gasto en el nivel provincial. En el cuadro siguiente se puede observar la escasa incidencia de la recaudación municipal y la leve mejora en cuanto al gasto.

**Cuadro I**  
**Estructura porcentual de recursos (tributarios y no tributarios)**  
**y de erogaciones por niveles de gobierno (a)**

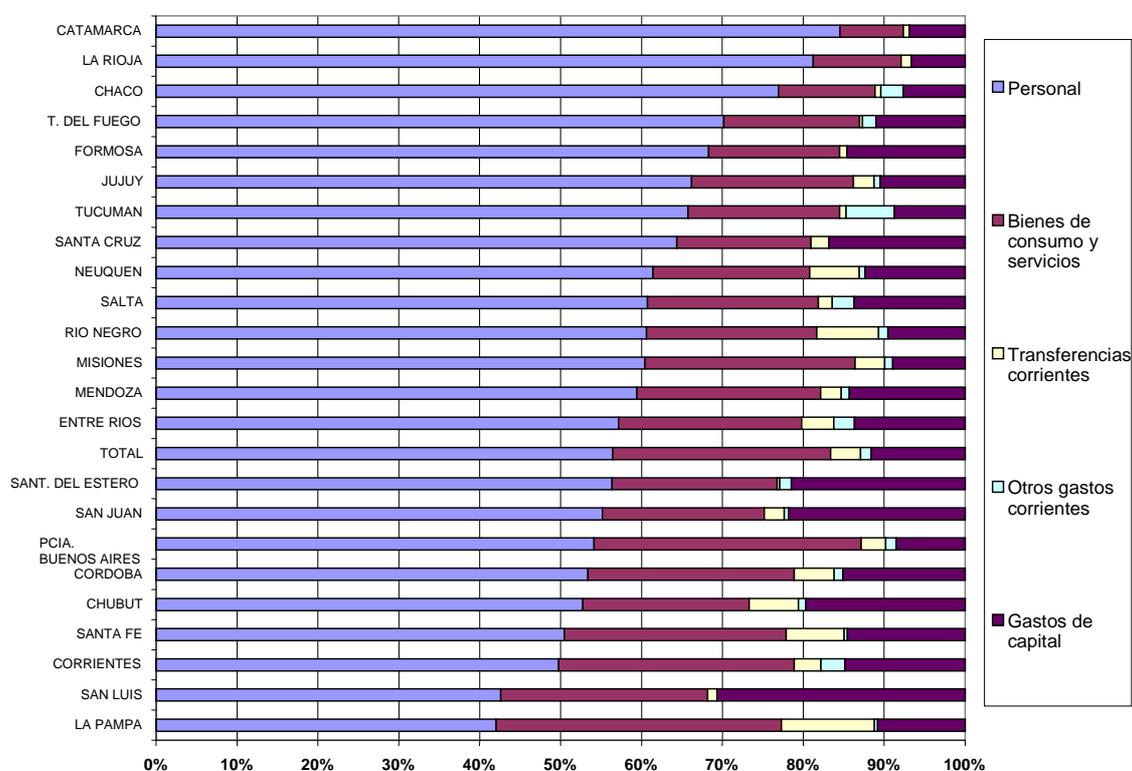
Año	Recursos			Gastos		
	Municipios	Provincias	Nación	Municipios	Provincias	Nación
1961	6,0	24,7	69,3	6,8	21,0	72,1
1970	4,5	28,0	64,4	5,8	27,5	66,6
1984	4,3	27,6	68,1	4,5	30,9	64,5
1993	5,3	19,0	75,7	10,8	37,2	52,0
2000	5,5	18,5	76,0	9,5	37,9	52,6
2002	5,9	19,7	74,4	10,0	38,6	51,4

Fuente: Certángolo y Jiménez (2005).

(a) Los recursos corresponden a los tributarios y no tributarios administrados por cada nivel. Las erogaciones se clasificaron de acuerdo con el nivel de gobierno que las ejecuta. En el caso de las empresas públicas se consideraron como erogaciones del nivel correspondiente los pagos de intereses y el déficit primario. (Nota del autor.)

La situación se agrava cuando se analiza la composición del gasto municipal. El peso de los gastos corrientes, particularmente el de personal, absorbe más de la mitad del gasto agregado de los gobiernos locales; situación sumamente heterogénea entre las distintas provincias argentinas. El siguiente gráfico muestra esta situación.

**Gráfico 1**  
**Composición del gasto público municipal**  
**(año 2000, en %)**



Fuente: Costamagna (2005).

Esta situación restringe la capacidad de los gobiernos locales para encarar proyectos de desarrollo local, en la medida en que carecen de instrumentos fiscales para atraer inversiones a la vez que se produce una dependencia de los recursos extralocales que se puedan obtener. Éstos pueden ser tanto públicos, de los programas nacionales o provinciales, como internacionales o privados. En cualquier caso esa dependencia genera una suerte de negociación entre el que solicita y el que provee, situación que puede generar modificaciones en la dirección que se escogió localmente y hasta una suerte de desarrollo local inducido por actores extralocales que poseen la capacidad de financiación. Este tema se profundizará más adelante, cuando se analicen las políticas municipales de desarrollo económico local.

### 2.1.5. Las competencias y funciones municipales

En primer lugar es necesario distinguir las funciones de las competencias. Las primeras se encuentran en el terreno de lo simbólico, mientras que las competencias son aquellas que el marco legal le reconoce al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas, se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias legalmente establecidas, pero, por otro lado, rara vez las prohíben.

### 2.1.5.1. Las competencias

En Argentina, el régimen federal genera cuatro niveles referidos al marco legal: la Constitución Nacional, las Constituciones provinciales, las Leyes Orgánicas Municipales que dictan las provincias (LOM) y, en algunos casos, las Cartas Orgánicas Municipales. Se verá a continuación los principales elementos de los tres primeros niveles, particularmente en lo que se refiere a las competencias que se asignan a los municipios.

La Constitución Nacional se limita a establecer que cada provincia debe contar con “un régimen municipal” (Artículo 5), que, a partir de 1994, debe, a su vez, garantizar la autonomía municipal (Artículo 123). Ahora bien, la autonomía municipal se enfrenta con dos restricciones, una de tipo teórico y otra del orden de lo concreto. La primera se debe a que la autonomía denota siempre un poder de legislación, o sea un poder político, que debe ejercerse dentro de lo permitido por el ente soberano (Hernández, 1984 y Marienhoff, 1995, citado en Iturburu, 2001). Por lo tanto, las competencias municipales pueden estar restringidas a lo establecido por las normas provinciales. Sin embargo, actualmente las restricciones concretas se encuentran en el hecho de que aún hay cinco provincias (Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires) que no han modificado su Constitución para establecer la autonomía municipal, situación que se agrava en la de Buenos Aires, que modificó su Constitución posteriormente a la reforma de 1994 y dejó intacto el capítulo municipal.

Las competencias municipales en las Constituciones provinciales han sido ampliamente estudiadas por Iturburu (2001), cuyo trabajo se sigue en este apartado. En primer lugar, se debe tener en cuenta que existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. El primero de ellos consiste en que el gobierno local ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El sistema de cláusula general se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. Para ello, son utilizados términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad, conveniencia, entre otros, para formular genéricamente la competencia local. El tercer sistema se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia. Las Constituciones provinciales argentinas utilizan los tres sistemas. Las de Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones y Neuquén tiene el sistema de enumeración concreta. Las de Formosa y Santa Fe poseen una cláusula general y las restantes uno de tipo mixto (Iturburu, 2001).

Dos Constituciones delegan implícitamente todas las competencias. Por un lado, las de “cláusula general”, como la de Formosa, que concede a los municipios “Entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio” (Art. 179), y la de Santa Fe, que establece que “Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen” (Art. 106) y en donde los “municipios son organizados (...) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los provee de recursos financieros suficientes” (Art. 107, Inc. 3). Por otro lado, las que incorporaron un artículo sumamente amplio sobre este aspecto, como el caso de la Constitución de Córdoba, que establece que son funciones, atribuciones y finalidades

inherentes a la competencia municipal “Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado” (Art. 186, Inc. 14); o la de Santiago del Estero, que define como competencia municipal “Cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de esta Constitución” (Art. 211, Inc. 8).

Por su parte, las competencias que taxativamente se otorgan a los municipios en las Constituciones provinciales se centran en las funciones más tradicionales, mientras que las que hacen referencia a la promoción del desarrollo económico son escasas. Así, en la Constitución del Chaco son atribuciones y deberes del intendente “Promover y participar de políticas de desarrollo económico, social y cultural” (Art. 206, Inc. 7). En Chubut, “los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines” (Art. 237). En La Rioja, las cartas orgánicas municipales deberán incorporar aspectos de desarrollo social y económico (Art. 157). En Río Negro, el municipio participa con fines de utilidad común en la actividad económica (Art. 229, Inc. 8). Finalmente, en Salta, compete a los municipios “promover el desarrollo socio-económico local, tendiendo a la integración regional” (Art. 176, Inc. 14).

Un cuadro general sobre las competencias municipales que establecen las Constituciones provinciales en relación con las funciones aquí analizadas nos brinda el siguiente resultado:

**Cuadro II**  
**Competencias establecidas en las Constituciones provinciales según función**

<b>Función</b>	<b>Competencias en las Constituciones</b>
Planificación y construcción de la ciudad	Establecimiento de los códigos de Planeamiento y Edificación, planes edilicios y regulares o de remodelación, zonificación, urbanismo y catastro. Obras públicas (apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas y paseos, pavimentación, desagües). Conservación de los espacios públicos como plazas, parques y paseos, comunicaciones urbanas y cementerios, cuestiones de ornato, diseño y estética. Servicios públicos (alumbrado público, recolección y tratamiento de residuos, limpieza y aseo de la vía pública). Determinación sobre tierras fiscales y uso del subsuelo y del espacio aéreo
Regulación y control de las actividades que se desarrollan en la ciudad	Control de las actividades particulares: abasto (mataderos, ferias y mercados, elaboración y venta de alimentos y bebidas, así como las pesas y medidas), salubridad, higiene, espectáculos públicos y moralidad. Habilitación y control de locales. Construcción de particulares, vialidad y transporte, los servicios públicos (transporte urbano tanto de pasajeros como de carga). Protección del ambiente. Protección y defensa de los consumidores. Uso del subsuelo y del

	espacio aéreo
Administración del Municipio	Administrar la organización. Presupuesto, hacienda, recursos humanos
Función social	Asistencia: beneficencia, asistencia social y al desamparo. La minoridad, la familia, la ancianidad y la discapacidad. Desarrollo social: educación y cultura (creación de bibliotecas, instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza; conservar y defender el patrimonio histórico y artístico), salud... Combate contra la drogadicción. Política de vivienda. Servicios fúnebres
Desarrollo local	Promover el desarrollo socio-económico local; el desarrollo económico tendiendo al desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones provinciales.

Por su parte, las Leyes Orgánicas Municipales (LOM) establecen las competencias municipales que no han sido definidas por las Constituciones provinciales y, en general, siguen el mismo comportamiento por el que las competencias taxativas se centran en las funciones más tradicionales, mientras que las que hacen referencia a las nuevas funciones en general y a la promoción del desarrollo económico en particular son escasas.

Un análisis de estas competencias brinda un panorama sumamente heterogéneo. Entre las LOM que hacen referencia al desarrollo social, se destaca el tema de la educación, aunque de manera muy diversa. El fomento en general de la educación se encuentra en las LOM de Catamarca, Entre Ríos y San Juan; mientras que se hace referencia a la educación popular en las de Buenos Aires, Formosa y Tierra del Fuego; a la educación física en las de Buenos Aires y Tucumán, y a la educación técnica en Santiago del Estero. Los municipios pueden establecer escuelas en Formosa, Misiones, Tierra del Fuego y La Pampa, en este último caso acordado con la Provincia. Asimismo, en San Luis lo pueden hacer siempre que las escuelas sean de artes y oficios. En Santa Fe y Salta deben contribuir al sostenimiento de la educación común con el diez por ciento (10%) de sus rentas. Finalmente, en La Rioja el municipio colabora en la educación con la Provincia y la Nación.

En el tema de salud, la protección y promoción general es una competencia en Córdoba y Catamarca, mientras que pueden establecer hospitales los municipios de Misiones, Salta, Corrientes y Neuquén. Los de La Rioja colaboran con la Provincia y la Nación. Por otra parte, la construcción y promoción de la vivienda es una atribución de los municipios de Chubut, La Rioja, Río Negro y Santa Fe. Finalmente, la protección del medio ambiente es una responsabilidad de los de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa y Río Negro.

El desarrollo económico local aparece en las LOM como fomento o planificación de la actividad industrial en Chubut, Entre Ríos, La Rioja y Santiago del Estero; de la agrícola en Entre Ríos, y del turismo en La Rioja, donde los municipios tienen

competencias también para propender al desarrollo de su región. Por otra parte, en Tierra del Fuego y Misiones pueden crear bancos municipales de préstamo. Asimismo, es interesante destacar que los municipios de Río Negro tienen la competencia de “Participar con fines de utilidad común en la actividad económica, promoviendo el cooperativismo, la solidaridad y la mayor justicia social en la distribución de la riqueza producida” (LOM N° 2.353, con las modificaciones de las leyes N° 2.364, 2.868 y 2.353).

Por último, de la misma forma que en las Constituciones, se encuentran Leyes Orgánicas Municipales que a través de un artículo general delegan implícitamente todas las funciones. Son los casos del Chaco, Entre Ríos, Corrientes, La Rioja, Mendoza y San Juan.

### **2.1.5.2. Las funciones**

Las funciones municipales, al estar en el campo de lo simbólico, se van modificando junto a las expectativas y demandas que los cambios sociales y políticos generan. Así, algunas se mantienen, otras se transforman o resignifican y, finalmente, surgen otras nuevas. En este sentido, el proceso de descentralización, en el marco de la reforma del Estado, y la incorporación de Argentina a la globalización, produjeron modificaciones en el ámbito estatal y en la relación Estado-sociedad que han generado transformaciones en los gobiernos locales, que fueron asumiendo nuevas funciones y resignificaron otras ya existentes.

Específicamente, el municipio argentino ha tenido tradicionalmente las funciones de planificar y construir la ciudad; regular y controlar las actividades que en ella se desarrollan; a lo que se agrega la responsabilidad de ocuparse de los “débiles” o, en términos más actuales, de la población en riesgo. Por último, se debe sumar la función administrativa. Asimismo, el municipio, entendido como el “órgano más descentralizado del Estado”, ha desempeñado la función de “efector” de políticas generadas en organismos supramunicipales. Estas funciones han sido las que han guiado, generalmente, el establecimiento de las competencias municipales.

Efectivamente, la versión tradicional, extendida hasta principios de los noventa, presenta a un municipio con las funciones que se enumeran a continuación.

Una de ellas es la *planificación de la ciudad*, que se reduce a sus aspectos físicos, quedando generalmente en manos de arquitectos y/o ingenieros que dirigen las áreas de planeamiento urbano, mientras que en la función de *construcción y mantenimiento* de la ciudad el municipio ha monopolizado la decisión sobre el trazado de las calles y avenidas. Dentro de esta función, se encuentra la prestación de los servicios públicos a particulares, fundamentalmente el tendido y explotación comercial de las redes urbanas de estos servicios (agua, cloacas, luz, gas, teléfono, y recientemente la televisión por cable).

La función de *regulación* de la ciudad abarca las actividades destinadas a la construcción particular de viviendas y locales comerciales o industriales; las de la vida económica local, y las que afectan la convivencia. Esta función corresponde a las competencias propias del poder de policía municipal, que tradicionalmente comprenden la habilitación e inspección de las industrias y comercios radicados en la ciudad, lo que

incluye las condiciones de seguridad e higiene, el control bromatológico y el tratamiento de los residuos y efluentes. Asimismo, también la habilitación y el control de las obras particulares; la habilitación y el reconocimiento de las organizaciones sociales (sociedades de fomento, ONGs, etc.); así como la regulación y el control del transporte público de pasajeros y el tránsito vehicular.

Por su parte, la *función social* se ha caracterizado, fundamentalmente, por la atención a los pobres a través de políticas de tipo asistenciales. Se trata de la entrega de alimentos, medicamentos, ropa y, ante crisis provocadas por catástrofes naturales, provisión de muebles y materiales para la reconstrucción de las viviendas. La asistencia ha degenerado, en muchas ocasiones, en el “asistencialismo”, que procura dar una solución temporal a un problema particular conservando la relación vertical entre el que otorga y el que recibe, y que se asienta en una concepción paternalista del Estado, en donde el que recibe queda en deuda con el que da, lo cual es, en este sentido, la piedra angular del modelo clientelar de construcción política<sup>9</sup>.

Finalmente, la *función administrativa* del municipio, si bien es la que tiene un menor efecto sobre la sociedad, suele ser para la lógica institucional tan o más importante que las anteriores. Se centra en la gestión de los recursos económicos y humanos y ha basado su organización en el modelo burocrático weberiano, madre de toda la administración pública argentina. Así, la administración del municipio se ha sustentado en el presupuesto funcional por partida, en la formalización de procedimientos administrativos rígidos y la división técnica del trabajo, en el mejor de los casos.

Ahora bien, como se dijo, en los noventa se han producido cambios en los municipios que han alterado estas funciones tradicionales. Siguiendo el orden precedente se puede ver que la función de *planificación de la ciudad* ha sido incluida y subordinada por la *planificación estratégica*, que no sólo es más abarcadora sino que es conceptualmente diferente. En efecto, coloca en el centro de la planificación a la sociedad local, con sus características históricas, culturales, sociales, económicas y políticas, subordinando, así, a la planificación territorial. El actor central deja de ser el profesional/especialista, para ser reemplazado por “la comunidad local”. Por su parte, en la función de *construcción* de la ciudad se registran muy pocas modificaciones. Fundamentalmente, se observa un retroceso del municipio como ejecutor (con sus empleados y maquinaria) de las obras públicas locales, de la prestación de los servicios de alumbrado público, y del mantenimiento y la limpieza de la ciudad, frente a un avance de los procesos de privatización. Asimismo, en la función de *regulación de la construcción* de la ciudad, el proceso de privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, lejos de ampliar la capacidad municipal para ejercer sus competencias de control, la ha reducido. En la función de *regulación de la ciudad y el mercado* las transformaciones más relevantes son la incorporación de la audiencia pública para decidir sobre ciertas habilitaciones<sup>10</sup> y la creación de la figura del *defensor del consumidor*. Dentro de esta función es necesario destacar la resignificación del concepto de medio ambiente, que propone una revisión de la política de control tanto por parte del municipio como de las provincias y demandan una política ambiental de carácter más general y que excede el clásico control de las industrias.

---

<sup>9</sup> El tema del modelo de acumulación política sustentada en el clientelismo merece un tratamiento que excede los alcances de este trabajo.

<sup>10</sup> Por ejemplo, los hipermercados.

En lo referente a la *función social* que cumple el municipio, también se puede detectar una resignificación. En efecto, si bien el asistencialismo conserva un importante rol en la política social municipal, las políticas ligadas al *desarrollo social* están ganando espacios cada vez más importantes. A diferencia de la asistencia, el *desarrollo social* se plantea una solución más integral al problema de la pobreza, buscando la inserción de los sectores excluidos por la vía de potenciar sus propias capacidades. A su vez, su metodología de trabajo incluye la participación de los beneficiarios y la articulación con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las ONGs. Asimismo, se han incorporado nuevos temas y problemas a la agenda social del gobierno local. La vivienda, el empleo, la juventud, la discapacidad y la drogadependencia son algunos ejemplos.

En la *función administrativa* encontramos una abundante incorporación de nuevas técnicas de gestión que aspiran a mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción municipal al reducir la burocracia y mejorar la atención al ciudadano. Esta incorporación, con sus claros y oscuros, viene modificando a las viejas organizaciones weberianas. La implementación de técnicas administrativas provenientes de la administración privada y de experiencias de administración pública realizadas en otros niveles del Estado o en otros países, ha generado múltiples experiencias innovadoras y exitosas. Sin embargo, en pocos casos se puede hablar cabalmente de una reforma administrativa.

Por último, se debe llamar la atención sobre el surgimiento de dos nuevas funciones municipales. La más incipiente es la de *seguridad*, que a partir del reclamo social está siendo abordada por diferentes municipios. En segundo lugar, sobresale la de *desarrollo económico local*, que constituye el objeto de esta investigación.

## **2.2. El tamaño de los gobiernos locales en Argentina**

La cuestión del tamaño de los gobiernos locales y, más precisamente, de las localidades, pueblos y ciudades sobre los que aquéllos ejercen sus competencias, es relevante en la medida en que la escala local y territorial cumple un papel central en los procesos de desarrollo local, en los términos aquí planteados. Para comenzar a introducir esta problemática en este trabajo, se procede a presentar los datos más significativos sobre la cuestión.

Argentina cuenta con más de 2.100 gobiernos locales<sup>11</sup> de las cuales 1.031 son entidades gubernamentales que no están técnicamente definidas como municipalidades sino como comunas, comisiones vecinales, juntas de gobierno, y comisiones. También se observa que éstas están concentradas en unas pocas provincias, mientras que los municipios, con sus distintas categorías según cada provincia, se reparten de una manera más heterogénea.

Ahora bien, la cantidad, heterogeneidad y dispersión de los gobiernos locales se contraponen a la concentración de la población en las ciudades. En efecto, mientras el 80% de los gobiernos locales posee solamente el 13% de la población, el 84% vive en ciudades de más de 15.000 habitantes (INDEC, 2001), situación que se profundiza con

---

<sup>11</sup> Los datos suministrados por diferentes organismos públicos no siempre concuerdan.

la participación del área metropolitana de Buenos Aires. Así, teniendo en cuenta las características arriba esbozadas, es conveniente ponderar la cantidad de municipios según su población y, sobre todo, estimar la población involucrada en cada caso.

Esta situación plantea la necesidad de analizar y pensar las políticas de desarrollo local de manera diferenciada para cada tamaño de municipio. En efecto, los sistemas económicos locales no suelen respetar los límites administrativos que dividen formalmente a los gobiernos locales entre sí. De tal manera, corresponde preguntarse por el papel de los gobiernos locales cuando ese carácter local, en términos político-administrativos, no concuerda con la extensión territorial de los sistemas productivos. Se introduce, así, la cuestión de la cooperación intermunicipal, que será abordada en el Capítulo 5, en un apartado específico.

Por otro lado, el tamaño de los municipios con relación al desarrollo local adquiere relevancia cuando se analiza la relación entre la complejidad burocrática y la capacidad del Estado, por un lado, y la proximidad de la sociedad civil, por el otro. Así, en la medida en que la ciudad es más grande lo es también el gobierno local, que crece en magnitud y complejidad, incrementando su capacidad. A su vez, se consolida una sociedad civil más rica, pero se pierde la proximidad de la sociedad respecto del Estado. Inversamente, cuanto más pequeña sea la localidad menor será la capacidad de gestión municipal pero mayor será la relación con los actores de la sociedad civil.

De esta manera se han presentado las principales características de los municipios argentinos con relación al desarrollo local. En los capítulos 5 y 6 se recuperará esta información para ponerla en juego con las distintas variables que en ellos se analizan.

## **Capítulo 3**

### **El contexto nacional para el desarrollo local**

El contexto nacional en el que los municipios argentinos comienzan a implementar políticas destinadas a estimular el desarrollo económico local estuvo dominado por el paradigma del Consenso de Washington. En particular, las políticas de apertura y desregulación de la economía y la reforma del Estado constituyeron los elementos centrales de una transformación que aspiraba a ser estructural y que, por consiguiente, buscaba modificar el modelo de acumulación industrialista, basado en el mercado interno con una activa participación estatal (García Delgado, 1994 y 1998) y caracterizado por un capitalismo asistido (Gerchunoff y Torre, 1996). El nuevo modelo propugnaba una economía abierta e insertada competitivamente en el mercado mundial, orientada por las señales del mercado e impulsada por el liderazgo de la inversión privada (Gerchunoff y Torre, 1996).

Así, en este capítulo se procederá, primero, a analizar las dos variables claves que tuvo el programa de reformas que definió el contexto social, económico e institucional en el que surgió y se desarrolló el desarrollo local en Argentina. Éstas son el proceso de reforma del Estado y las políticas económicas implementadas. En segundo término se analizan las consecuencias de estas políticas para, finalmente, tratar el estado de situación posterior a la salida de la convertibilidad.

#### **3.1. La reforma del Estado y la política económica en los noventa**

Las políticas destinadas a transformar a la Argentina se cimentaron en la profunda crisis de 1989 que derivó en la primera hiperinflación. Esa situación no sólo tuvo efectos negativos en la economía e infligió una profunda incertidumbre en la sociedad, afectando particularmente a los sectores populares, sino que, además, puso en discusión la capacidad del Estado y del poder político para garantizar la gobernabilidad. En este marco se llevaron adelante dos grandes reformas estructurales: la del Estado y la de la economía argentina. A continuación se pasa a analizar estos dos procesos.

##### **3.1.1. La reforma del Estado**

Hasta finales de la década de los ochenta la Argentina, al igual que el resto de América Latina, se caracterizaba por poseer una matriz Estado-céntrica. Ese Estado era, en el caso argentino, un Estado benefactor, en tanto aplicaba políticas sociales universales en áreas sensibles como la educación y el sistema previsional, mientras que la salud era garantizada a través de las obras sociales –en un país sin problemas de empleo– y el sistema de hospitales públicos. Su componente keynesiano se encontraba en su carácter de Estado empresario y regulador de la actividad económica. El Estado, en su rol empresario, ocupaba un lugar central en el sistema financiero nacional a través del Banco Nación, el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) y el Banco Hipotecario Nacional, a lo que se sumaba la rica red de bancos provinciales. A su vez, administraba dos de las principales empresas de transporte, Aerolíneas Argentinas y Ferrocarriles Nacionales; y las empresas de energía como la petrolera YPF y Gas de Estado, a la vez que controlaba la generación y principal red de distribución de energía eléctrica. Asimismo, era responsable de brindar el servicio de correo a todo el país, el de teléfonos a la mayoría de la población, y el de agua potable en el área metropolitana de Buenos

Aires. Finalmente, poseía empresas de bienes básicos, como la principal compañía siderúrgica de país, SOMISA.

El Estado regulador poseía instituciones consolidadas, como las Juntas Nacionales de Carne o Granos; normas regulatorias para evitar la sobreoferta de productos agrícolas regionales como el vino, el azúcar o la yerba mate, y toda una compleja legislación sobre comercio exterior que combinaba distintos instrumentos de política comercial externa, como aranceles altos, cupos y normas técnicas de calidad claramente limitativas, a los que la recurrente crisis fiscal incorporó una amplia gama de impuestos y tasas a las transacciones en los mercados de capitales y a las exportaciones. A todo esto se sumaba una ciclótica política de precios máximos que tenía como objetivo controlar la creciente inflación. A su vez, se sumaba un dinámico papel en la construcción de un sistema científico-tecnológico. En efecto, a las universidades nacionales se habían incorporado el CONICET y los institutos nacionales de Tecnología Agraria (INTA) e Industrial (INTI).

Ahora bien, en la década de los ochenta se hacía evidente la crisis del Estado de bienestar, que no sólo se manifestaba en la Argentina sino que, con diferentes matices y gradientes, recorría la mayoría de los países capitalistas. Así, a partir de los noventa, la crisis se hizo evidente. En el caso argentino se debió a factores tanto externos como internos. Los primeros se encuentran en el proceso de crisis del Estado-nación como actor soberano que la globalización ha desencadenado. Este tipo de Estado se encuentra erosionado “desde arriba”, por instituciones supranacionales, y “desde abajo”, por el surgimiento de un nuevo localismo (García Delgado, 2000: 18). En América Latina, la erosión desde arriba se realiza a través del flujo de capital financiero internacional que atraviesa las fronteras nacionales con una simple instrucción a una computadora por la puja de los distintos países por atraer inversión externa directa, competencia que conduce a la resignación de controles sobre esos capitales, y por el rol que han adquirido los organismos financieros internacionales a partir del endeudamiento de los países periféricos (García Delgado, Op. Cit.). Este rol, como ha sido notorio en Argentina, excede la presión para obtener una determinada dirección en las políticas, hasta el punto de pretender marcar o delimitar la agenda gubernamental. Por su parte, la erosión “desde abajo” se hace más notoria en los países desarrollados, donde se observa la consolidación o resurgimiento de viejos nacionalismos y nuevos regionalismos o localismos. En este sentido, la globalización plantea una competencia internacional que ya no será entre países sino entre ciudades o regiones. Esta nueva situación que caracteriza a los países desarrollados, particularmente a Europa, requiere para los países latinoamericanos en general, y para Argentina, en particular, una reinterpretación a la luz de sus realidades específicas.

Las causas internas de la crisis del Estado, y particulares de la historia Argentina, se encuentran en que ésta era tanto fiscal como del agotamiento del modelo mercado-internista basado en la sustitución de importaciones, agravada por la puja entre empresarios y sindicalistas por la distribución del ingreso. Ese Estado presentó un cuadro de alta inflación, crisis fiscal y violencia política creciente (García Delgado, Op. Cit.: 47). Por su parte, el Estado keynesiano era jaqueado por los planteamientos neoliberales que lo responsabilizaban como la causa de los males de la economía argentina. Estos planteamientos se apoyaban, además de en un discurso que tendía a la hegemonía, en la realidad de un Estado elefantiásico, pesado e ineficiente, que no satisfacía las demandas ni resolvía los problemas que la sociedad planteaba. En efecto,

era ostensible el deterioro de la calidad de la prestación de los servicios públicos, como quedó de manifiesto en la crisis energética del verano de 1989, a la vez que los organismos públicos se encontraban sobredimensionados en su personal.

Hacia finales de la década de los ochenta se puso de manifiesto que la crisis del Estado benefactor keynesiano era terminal, y se crearon las condiciones para su desmantelamiento. Efectivamente, a la mencionada crisis estructural se sumaron la emergencia económica y social producida por la hiperinflación y la consecuente sensación de ingobernabilidad que dio lugar a la entrega anticipada del gobierno por parte de la Unión Cívica Radical, en un marco de creciente influencia de los grupos económicos y de los organismos internacionales.

De esta forma, la crisis de 1989 generó el escenario óptimo para levantar las banderas de Consenso de Washington y presentar al Estado como el responsable de todos los males. Esta será la retórica dominante del gobierno de Carlos Menem durante los años noventa (Sidicaro, 2001; Lo Vuolo y Barbeito, 1992).

La política de reformas contó, desde el comienzo, con una importante adhesión de diferentes sectores sociales. En primer lugar, tuvo el apoyo de los que estaban convencidos que era el camino correcto. Se trataba de sectores altos y medios-altos que no tenían una gran representación política sino que, más bien, eran, a fines de los ochenta, sumamente escasos. A éstos se sumaba una mayor franja de población, particularmente de sectores medios, que se mostraban dispuestos a ensayar una nueva opción para salir de la crisis. Otro apoyo de peso que logró conservar el gobierno fue el de los sectores populares. Esto se debió, fundamentalmente, a que Menem, máximo representante del peronismo triunfante, se esforzaba por revestir de un carácter peronista a sus acciones; el camino elegido se presentaba como la única salida posible de la “crisis galopante” y, particularmente, como la única opción que evitaría una nueva hiperinflación. Ante el brutal impacto que la primera crisis hiperinflacionaria produjo en los sectores populares, Menem aparecía como el protector de los pobres frente al riesgo de que se produjera una situación similar (Palermo y Novaro, 1996).

Con este marco y este impulso se llevó adelante la reforma del Estado, que tuvo dos etapas. La primera, se aplicó entre 1989 y 1995, en el contexto de la hiperinflación, primero, y asentada sobre el éxito del Plan de Convertibilidad, después. Esta etapa se implementó a través de la desregulación, la privatización y la descentralización. La segunda, de 1995 a 1999, tuvo un contexto dominado por la crisis fiscal y el desempleo estructural y se orientó a la reducción del déficit fiscal y a mejorar la competitividad de la economía (García Delgado, Op. Cit.).

Esta reforma, a diferencia de otros intentos anteriores, se proponía transformar la matriz Estado-céntrica en mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994). Por lo tanto, se trataba de una reforma estructural cuyo objetivo era desmantelar al Estado empresario y regulador para reducir y descentralizar los restos del Estado de bienestar. El nuevo modelo estatal debía responder a los lineamientos del Consenso de Washington, que le reservaba los roles tradicionales de seguridad, defensa, justicia y, en menor medida, educación, mientras se garantizara la estabilidad macroeconómica, la apertura de los mercados nacionales y su liberalización, despojándolos de todo tipo de regulación.

La primera etapa de reformas tuvo, a su vez, dos momentos. Uno, que se extendió desde mayo de 1989 a abril de 1991, estuvo signado por la impronta política, comandada por Carlos Menem. El segundo momento tuvo como principal protagonista al ministro Domingo Cavallo, que a partir del éxito del Plan de Convertibilidad introdujo la lógica de los “técnicos”, que mantendrá una permanente tensión con la conducción política.

El desmantelamiento del Estado keynesiano, en tanto Estado empresario y regulador, se realizó a través de dos política centrales; la privatización y la desregulación. La primera tuvo como objetivo transferir al mercado las empresas que poseía el Estado. Lo que se buscaba, en este campo, no era sólo desmantelar el Estado empresario que se demostraba ineficiente y propenso a la corrupción, sino que, fundamentalmente, se aspiraba a colocar al mercado en el lugar central, considerándolo un asignador eficiente de recursos y generador de crecimiento y empleo (García Delgado, Op. Cit.: 49). Así, en los primeros meses del gobierno de Menem, en tiempo récord, se privatizaron la empresa telefónica ENTEL, la aerolínea de bandera Aerolíneas Argentinas y la siderúrgica SOMISA. En una segunda etapa, comandada por el ministro Cavallo, se hizo lo propio con los ferrocarriles nacionales, la empresa petrolera estatal YPF, el correo, la energía eléctrica, el gas, el agua, los aeropuertos, las rutas y autopistas de mayor circulación y las empresas estatales ATANOR y Petroquímica General Mosconi, entre otras. Asimismo, la por entonces Intendencia de la ciudad de Buenos Aires hacía lo propio con la red de subterráneos y gran parte de los gobiernos provinciales privatizaban sus empresas de servicios públicos y, más tarde, sus bancos. Este proceso de privatizaciones se llevó a cabo en gran parte bajo un cúmulo de sospechas de corrupción y en la mayoría de los casos sin contar previamente con un marco regulatorio.

El proceso de desregulación tuvo como instrumento madre a la Ley de Emergencia Económica, que suspendía todo tipo de subsidio y subvención así como los regímenes de promoción industrial y “Compre Nacional”. Asimismo, con el propósito de alentar la inversión externa se modificó la ley de inversiones extranjeras, eliminando el requerimiento de aprobación estatal a las inversiones de ese tipo de capital a la vez que se garantizaba la igualdad de tratamiento para cualquier tipo de capital que se invirtiera con destino a actividades productivas. A su vez, a través del Decreto 2.284 de octubre de 1991, se eliminaron normas regulatorias que afectaban al mercado de bienes y servicios (por ejemplo, el transporte por ruta y los mercados concentradores de mayoristas de frutas y verduras), y se disolvieron los entes reguladores.

La reforma del Estado tenía como objetivo, también, el equilibrio fiscal. Para esto se diseñaron políticas destinadas a reducir el gasto de la administración central y a incrementar los ingresos públicos. Las primeras, se aplicaron a través de la reducción del aparato administrativo a partir de su racionalización, la descentralización de servicios sociales a las provincias, y la privatización del sistema previsional. Las segundas, a partir del rediseño del sistema tributario. La reforma administrativa tuvo dos componentes centrales: uno de ellos fue un amplio programa de retiros voluntarios que alejó de la administración pública a parte importante de su mejor personal, que se encontraba en condiciones de obtener empleo en el sector privado, el cual aún no sufría los elevados niveles de desempleo. El otro, fue el rediseño de los sistemas administrativos, que incluyó la transformación de los de administración financiera y control estatal, y la implementación de una carrera administrativa que buscaba profesionalizar los recursos humanos de la administración. Por su parte, el rediseño del

sistema tributario se orientó a la simplificación de las normas y la ampliación de la base imponible para el cobro de impuestos, lo que era alentado por la incorporación de las nuevas tecnologías que aportaba la informática. Sin embargo, la estructura tributaria tendió a basarse sustancialmente en la imposición al consumo, particularmente a través del impuesto al valor agregado (IVA) (García Delgado, Op. Cit.: 51).

La descentralización de los servicios sociales a las provincias estuvo condicionada por la lógica fiscalista, mientras que era justificada mediante un discurso federalista y sustentada en el criterio de subsidiariedad del Estado. En este marco, en 1992 la Nación transfirió a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los colegios secundarios y los institutos técnicos, de formación docente y de formación superior, que hasta entonces administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Asimismo, se transfirieron los establecimientos hospitalarios a estas mismas jurisdicciones, lo que reconocía la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la salud de la población. Ese proceso de descentralización de la salud fue profundizado en la provincia de Córdoba, con la municipalización del sistema provincial (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1996). También se transfirió la política de vivienda. Estas transferencias se efectuaron sin su contrapartida presupuestaria, pero atadas a un nuevo Pacto Fiscal que mejoraba los ingresos provinciales, aunque éstos quedaban sujetos a la suerte del crecimiento de la economía y la consiguiente recaudación.

De esta forma, la desregulación y la privatización fueron los instrumentos centrales para el desmantelamiento del Estado keynesiano, mientras que esta última y la descentralización eran dos caras del proceso por el cual el Estado nacional buscaba desentenderse de numerosas funciones económicas y sociales, impulsado por la búsqueda de la reducción del gasto público central.

La segunda etapa de la reforma del Estado, como se dijo, se desarrolló con otro contexto político y social. En efecto, para 1996 el riesgo de la hiperinflación y de la inestabilidad política se había evaporado, pero se anunciaba un déficit fiscal creciente y la consolidación del desempleo estructural, dos factores que marcarán el resto del gobierno de Menem y los dos años del de la Alianza. El primero fue producido por la disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del “tequila” y el desfinanciamiento del sistema previsional que la implementación del régimen de capitalización produjo. Por su parte, el desempleo estructural era, también, producto de los efectos locales de la crisis mexicana y la consecuente desinversión; pero, también, del proceso de desindustrialización, que afectó particularmente a las Pymes, y de privatización de algunas empresas que en poco tiempo produjeron una drástica reducción de su personal, generando profundas transformaciones territoriales que afectaron a regiones enteras.

De esta forma, la segunda etapa de la reforma del Estado tuvo como principal objetivo reducir el déficit fiscal y, complementariamente, flexibilizar el mercado de trabajo<sup>12</sup>. El discurso dominante se centró en el argumento de la necesidad de reducir el “costo argentino” para incrementar la competitividad de la producción nacional en el marco de la globalización. Esto se debía producir mediante una nueva reducción del gasto público, mientras que la flexibilización del mercado de trabajo permitiría reducir la

---

<sup>12</sup> En este sentido es importante señalar el profundo proceso de precarización laboral que se implementa en el propio Estado Nacional.

incidencia relativa de los costos laborales en los costos de producción, a la vez que resolvería el problema del desempleo. El problema central era que todo intento de reforma se debía realizar dentro de los límites de la convertibilidad, que a fines de los noventa daba signos de agotamiento.

Esta etapa se orientó, por un lado, hacia el interior del aparato gubernamental. Las principales medidas en esta dirección se explicitaron en la Ley 24.629, de febrero de 1996, que contenía una serie de disposiciones entre las que se destacaban las que establecían nuevas pautas sobre la organización de la información presupuestaria y las destinadas a reducir el gasto en personal. Los resultados de esta segunda reforma fueron magros. La reducción del gasto público no se concretó porque el afán reeleccionista del presidente Menem presionó sobre las cuentas fiscales y mientras unas áreas del Estado se reducían, otras crecían. En efecto, “mientras el proceso de reforma contrajo el gasto en personal de la mayoría de las jurisdicciones, las áreas de Presidencia, Interior y Relaciones Exteriores lo incrementaron” (Bozzo *et al.*, 1999: 56).

Por otro lado, la flexibilización del mercado laboral, que significaba precarización, reducción de salarios y modificaciones unilaterales a las condiciones de trabajo, sufrió un freno con la derrota electoral del justicialismo en 1997<sup>13</sup>. Finalmente, la tercera medida relevante fue la desregulación de las obras sociales que posibilitaba la libre elección de los beneficiarios pero que en la práctica abría a las empresas privadas un mercado que hasta entonces había sido controlado por los sindicatos.

Así como la primera reforma contó con apoyo político y aceptación en la sociedad, la segunda se implementó en un marco político y social más adverso. En efecto, los resultados que mostraba la política neoliberal comenzaban a generar dudas sobre la dirección adoptada en el seno del partido gobernante. Esta situación se agravaba por el enfrentamiento interno que las intenciones reeleccionistas del Presidente generaban en su propio partido, uno de cuyos máximos dirigentes el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, aspiraba a sucederlo.

El triunfo electoral de la Alianza UCR-Frepaso en las elecciones legislativas de 1997 presentaba un nuevo cuadro político electoral de cara a las elecciones presidenciales de 1999. Por su parte, el humor social también había cambiado a la luz de los resultados económicos y sociales a los que se agregaba el nuevo fenómeno de la inseguridad. Estos elementos, entonces, conspiraron contra el éxito de la iniciativa gubernamental.

El resultado de la reforma fue la constitución de un “Estado ausente” que se ha caracterizado por una “renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuya acción puede producir, entre otras consecuencias, un deterioro en las condiciones materiales de vida de los sectores sociales más vulnerables, con sus negativos impactos sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad” (Oszlak, 2003: 535). En este sentido, resulta claro que en el caso argentino el Estado resignó los instrumentos de los que disponía para intervenir, tanto para orientar el desarrollo en una determinada dirección como para incidir en la distribución del ingreso y la riqueza. En este sentido, “Sin duda, el indicador más fuerte de la ausencia del Estado ha sido su incapacidad para evitar o

---

<sup>13</sup> Este tema recibió un nuevo impulso en el gobierno de la Alianza con la sanción de la Ley de Empleo, cuyo traumático tratamiento generó la profunda crisis de la alianza gobernante que terminó con la renuncia de vicepresidente Carlos (Chacho) Álvarez.

paliar la profundización de las diferencias de ingreso y riqueza entre los sectores sociales de mayores y menores ingresos” (Oszlak, Op. Cit.: 536).

Por otra parte, el proceso de descentralización, lejos de construir un “Estado mínimo” lo que hizo fue reducir el nivel nacional pero agrandar los subnacionales, particularmente el de las provincias, cuyo personal y gasto se incrementó. En efecto, se continuaron brindando los servicios de educación y salud con el mismo personal, en los mismos establecimientos y con rutinas similares a la época anterior al traspaso jurisdiccional (Oszlak, Op. Cit.). Esta situación generó, a partir de 1996, un creciente déficit fiscal de las provincias que, generalmente, dependían de las transferencias giradas por la Nación. De esta forma, se ha dado una conformación estatal “como un sistema de vasos comunicantes que relaciona de manera diferente sus distintos niveles jurisdiccionales, y no como el sistema de gestión exclusiva, al que parecía responder la división del trabajo entre Nación y provincias/municipios hasta comienzos de la última década” (Oszlak, Op. Cit.: 538). Esta conformación, lejos de ser novedosa, vino a consolidar un Estado fragmentado y desarticulado, claramente disfuncional respecto de las necesidades del desarrollo no sólo local, sino también nacional y regional.

### **3.1.2. La política económica en los noventa**

#### **3.1.2.1. Desde la hiperinflación a la crisis del tequila**

Como se dijo, las políticas destinadas a transformar la economía argentina se cimentaron en la profunda crisis de 1989 que derivó en la primera hiperinflación. En efecto, el nivel de la crisis experimentada y la magnitud de su triunfo electoral le otorgaron a Carlos Menem un margen de acción inusitado para un gobierno democrático en la historia reciente de la Argentina, y crearon las condiciones para plantear la “fuga hacia adelante” (Palermo y Novaro, 1996). De esta forma, se buscaba salir de la crisis por cualquier medio y sin importar los costos. Así, el gobierno presentó la estabilización y la reforma estructural de forma entrelazada, insistiendo en asimilar la economía cerrada y el estatismo con la hiperinflación mientras que se mostraba a la privatización, la desregulación y la apertura como sinónimos de control de la inflación.

En este marco, las primeras medidas económicas de este gobierno, que contaron con la aprobación del Congreso nacional, se orientaban en pos de lograr la estabilización de la economía. En efecto, para mejorar las cuentas públicas se avanzó en una reforma tributaria que se sostenía en tres cambios principales. Uno, el de la concentración de la estructura impositiva en unos pocos impuestos –básicamente, el impuesto al valor agregado y a las ganancias–. El segundo, introducido por la Ley de Emergencia Económica, eliminaba parcial o totalmente los regímenes especiales de promoción industrial y regional, que en general contenían importantes exenciones impositivas, así como las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras estatales. El tercer cambio consistió en la sanción de una nueva ley penal tributaria por la que se aumentaron los riesgos de evadir impuestos (Gerchunoff y Torre, 1996).

Por otro lado, se implementó una política de apertura comercial que fue reduciendo vertiginosamente los aranceles a las importaciones. “En octubre de 1989 el arancel promedio nominal ya se ubicó en el 26% y en 17% un año más tarde, a fines de 1990. En marzo de 1991 se introdujo una estructura arancelaria escalonada, con aranceles de 0% para materias primas, el 11% para insumos y un 22% para bienes manufacturados

finales. Como resultado de ello, el arancel promedio cayó al 10%” (Gerchunoff y Torre, Op. Cit.: 741). La velocidad de estas medidas se debió a que se conjugaban las exigencias de la lucha antiinflacionaria con la necesidad del gobierno de demostrar su voluntad reformista, particularmente ante la comunidad financiera local e internacional. Esto generó que se cancelara toda estrategia gradualista (Gerchunoff y Torre, Op. Cit.).

Estas medidas no lograron estabilizar la economía pero produjeron un elevado número de cierres de empresas y el incremento de la desocupación. En efecto, luego del fracaso del “Plan Bunge & Born” y de la política de Antonio Erman González, que derivó en un nuevo pico hiperinflacionario a fines de 1989, la economía argentina pudo estabilizarse recién con el Plan de Convertibilidad, en marzo de 1991.

El régimen de convertibilidad, diseñado por el ministro de Economía Domingo Cavallo, consistió en crear una moneda (peso) convertible uno a uno con relación al dólar, y prohibir la emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central. El éxito prácticamente inmediato del plan se debió a que la adopción de un tipo de cambio fijo logró estabilizar a los mercados financieros, lo que a su vez fue rápidamente auxiliado por el ingreso sostenido de capitales externos que se orientaban hacia los llamados mercados emergentes, impulsados por la reducción de las tasas de interés en las economías desarrolladas<sup>14</sup>. El ingreso de capitales, junto a la estabilidad y la reaparición del crédito, terminaron generando una reactivación que quedó asociada a la estabilidad y a la política de reformas estructurales. Asimismo, esto fue acompañado por las expectativas favorables de los agentes económicos que impulsaron el gasto doméstico sosteniendo y expandiendo la reactivación de la economía (Galiano, Heymann y Tomás, 2003).

De esta forma, el Plan de Convertibilidad se convirtió en la piedra angular sobre la que se sustentó económica y políticamente el programa de reforma estructural de la economía argentina que se ponía en marcha.

Ahora bien, la consistencia del plan se apoyaba en que se mantuviera el crecimiento de la economía y se conservara el equilibrio fiscal. La primera condición se verificó en forma sostenida, alentada por el permanente ingreso de capitales externos y por la mencionada expectativa favorable de los agentes económicos, que alentaba el consumo interno. El equilibrio fiscal, por su parte, se vio favorecido, primero, por el ingreso de los recursos provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas, y luego por la afluencia de recursos externos y el apoyo sistemático que brindaron los organismos multilaterales de crédito.

En este contexto favorable se divisaban dos problemas que deberían ser atendidos a mediano plazo. Uno era la escasez de ahorro interno, y el otro los desajustes de precios relativos que, junto a la apertura comercial, deterioraban la competitividad externa del país y favorecían el ingreso de bienes importados<sup>15</sup>. El primero de estos problemas llevó

---

<sup>14</sup> “En esta búsqueda encontraron a la Argentina no sólo llevando a cabo reformas estructurales recomendadas por el Banco Mundial y el FMI, sino ofreciendo ahora también la perspectiva de estabilidad monetaria y cambiaria. Por otra parte, a los ingresos de los capitales de los inversores externos se sumó un importante reflujo de los fondos de argentinos colocados en las plazas del exterior en los años ochenta” (Gerchunoff y Torre, 1996: 747).

<sup>15</sup> Esta situación era más acuciante en la medida en que el impulso inicial de la economía había dejado una relación de precios relativos que deterioraba la competitividad externa.

al gobierno, aprovechando el contexto favorable, a profundizar las reformas estructurales. Entre éstas se encontraba la del sistema de previsión social. Así, con el objetivo de contribuir a generar ahorro interno que permitiera constituir un mercado de capitales local, se procedió a la cambiar el régimen de reparto por uno mixto, que contemplaba y alentaba el de capitalización. Los efectos de este nuevo sistema se hicieron sentir en las cuentas públicas, que dejaron de percibir los ingresos correspondientes de los trabajadores que optaron por el régimen de capitalización, mientras que el Estado continuaba afrontando el pago de las jubilaciones. Por otro lado, el problema que el retraso cambiario generaba en la competitividad internacional en la que se había embarcado la Argentina no produjo la atención de políticas específicas hasta que se hicieron sentir los efectos negativos de la crisis mexicana conocida como “crisis del tequila”.

Además, el gasto público acompañó el crecimiento de la recaudación beneficiando no sólo a las arcas nacionales sino también a las finanzas provinciales que expendieron su propio gasto. Este comportamiento, que poseía una enorme fragilidad potencial, se apoyaba en el convencimiento de que el crecimiento continuaría a un ritmo acelerado. En efecto, cuando éste comenzó a desacelerarse, a mediados de 1994, ello se tradujo en el estancamiento de la recaudación, que llevó a las cuentas públicas al desequilibrio, lo que, a su vez, produjo que los mercados financieros comenzaran a operar con mayor desconfianza. A esto se agregó la crisis externa. Efectivamente, desde comienzos de 1994 el incremento de las tasas de interés internacionales dificultaba el financiamiento de la economía argentina y producía una caída en el valor de los títulos públicos. Pero, el golpe de gracia fue la devaluación mexicana, que provocó un abrupto cambio en el escenario. El temor a que Argentina también se viera forzada a devaluar, saliendo de la convertibilidad, impulsó una masiva salida de activos financieros locales, un abrupto aumento de la tasa de interés y una consecuente crisis recesiva, fiscal y financiera (Gerchunoff y Torre, Op. Cit.: 759).

La situación del sector financiero fue rápidamente resuelta con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, que buscaban evitar una nueva crisis como la mexicana. Cuando se alcanzó la estabilidad financiera se encaró una reestructuración del sistema bancario que se orientó a reforzar la concentración.

Finalmente, el gobierno debió enfrentar el problema de los precios relativos dentro de los estrechos márgenes que dejaba la convertibilidad. El alivio, pero no la solución, llegó de la mano de la reducción de precios, aunque no fue generalizada ni profunda, y de una modificación drástica en las condiciones laborales. Los salarios tuvieron una fuerte presión a la baja y se flexibilizaron de hecho las relaciones laborales.

La crisis fiscal se expandió rápidamente a las provincias, que se vieron impulsadas a poner en marcha reformas que acompañaban la tendencia de la Nación y que en el período previo habían evitado. Así, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito y del propio gobierno central se privatizaron muchas empresas públicas y bancos oficiales, a la vez que los sistemas previsionales eran transferidos a la esfera nacional. De esta forma, paradójicamente, en el momento de mayor debilidad del programa de convertibilidad se continuaba imponiendo una única opción para la crisis Argentina.

### **3.1.2.2. Las consecuencias del “tequila” y el surgimiento de las políticas municipales de desarrollo económico local**

Los efectos para la economía argentina que había generado la crisis del “tequila” abrían interrogantes sobre la sustentabilidad del Plan de Convertibilidad. Los costos de salida de este sistema podían ser inmensurables en términos económicos, sociales y, sobre todo, políticos para el gobierno de Menem, que entonces buscaba la reelección. Por lo tanto, la convertibilidad se sostuvo y su sobrevivencia a esta crisis terminó por fortalecer al gobierno, que alcanzó la reelección, y a la propia sustentabilidad del plan.

La sobrevivencia de la convertibilidad, la estabilización de la situación financiera y la recuperación de la recesión de 1995 condujeron a una nueva etapa de crecimiento que era alentada por una atmósfera de optimismo, tanto de los operadores económicos como del propio gobierno. Este nuevo impulso estaba sustentado en el crecimiento de las exportaciones, particularmente a Brasil, y en una nueva demanda de maquinaria y equipo que parecían demostrar que la tendencia de crecimiento se sostendría por mucho tiempo.

Sin embargo, si bien los indicadores económicos pronto comenzaron a brindar signos positivos, la crisis del “tequila” había dejado un panorama social dominado por el subempleo y el desempleo abierto que abría el camino a la crisis social. En este escenario, las políticas del gobierno se orientaron en dos sentidos. Por un lado, se buscaba mejorar la competitividad de la economía argentina trabajando en los pliegues que permitían los rígidos límites de la convertibilidad. Por otro, se pusieron en marcha políticas de empleo a la vez que se ampliaban las políticas sociales focalizadas para atender la situación de pobreza. Esta conjunción de políticas consolidaba la orientación neoliberal del gobierno, ya que se esperaba que las medidas económicas sostuvieran el crecimiento que terminaría por absorber a la mano de obra desocupada. Mientras esto ocurría se debía asistir y fortalecer las capacidades de empleabilidad de la población afectada. En otras palabras, había que esperar que la copa del crecimiento se llenara y se derramara sobre la sociedad.

En este contexto, dominado por los esfuerzos para salir de la crisis dentro de los estrechos márgenes que dejaba la convertibilidad, y por los efectos sociales que el desempleo y el incremento de la pobreza y la inequidad producían, se comenzaron a implementar las políticas de desarrollo económico local que estudia esta investigación.

Así, en su origen se encuentra el intento de una salida productiva a la crisis social generada por el desempleo que incrementaba la pobreza y descentralizaba el conflicto social. En este sentido, estaba en línea con la opción escogida a nivel nacional de buscar una salida dentro de los límites que imponía la convertibilidad, puesto que el centro del esfuerzo se orientó a obtener competitividad de la economía local. Pero, a su vez, esta opción estaba enmarcada en la restricción fiscal que afectaba a los municipios, la que restaba posibilidades para que los gobiernos locales recurrieran a las típicas políticas de incremento de empleados públicos. De esta forma, la reacción municipal, que no fue generalizada ni mayoritaria, significaba una opción dentro del modelo de la convertibilidad pero era, a su vez, una propuesta que se enfrentaba al discurso desestatizante que alentaban tanto el gobierno nacional como el Consenso de Washington.

### **3.1.2.3. Las políticas públicas de desarrollo económico local**

En el período previo a la crisis del 2001 se pueden distinguir dos tipos de políticas relevantes para este estudio. Por un lado, las que se destinaron a los municipios, y, por el otro, las que se orientaron al desarrollo local. Las primeras obedecieron, en general, a los lineamientos de los organismos de crédito internacional que planteaban la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en términos de incrementar su eficacia y eficiencia, destinada a fortalecer las capacidades técnicas en aspectos financieros y administrativos y, en menor grado, con un perfil gerencial. A esto se agregaron algunos programas con financiación internacional destinados a mejorar la infraestructura urbana.

Las políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo local generaron sólo dos programas. El primero, implementado a mediados de la década de los noventa, durante el segundo gobierno de Carlos Menem, fue aplicado por el Ministerio de Interior, que creó una serie de microrregiones que tenían el objetivo explícito de fomentar el desarrollo regional y el implícito de generar una relación directa entre el Poder Ejecutivo Nacional y los intendentes, soslayando la presencia de los gobernadores. Este programa financió con un subsidio inicial la etapa fundacional de estas nuevas instituciones, previendo que lograrían el autofinanciamiento a mediano plazo. El fracaso del proyecto político que las generó, sumado al agotamiento del financiamiento y, fundamentalmente, a que no fueron apropiadas por los actores locales como instrumentos para el desarrollo, conspiraron contra su sustentabilidad y condujeron a que en pocos años la mayoría de ellas se disolviera. El segundo programa, fue el impulso que, durante los primeros meses del gobierno de De la Rúa, se le dio a la creación de Agencias de Desarrollo Local desde la Secretaría de la Pequeña y la Mediana Empresa (SEPYME). Las turbulencias económicas y políticas con las que prontamente se encontró el gobierno de la Alianza no permitieron que esta política se consolidara.

Por su parte, entre las iniciativas novedosas de las políticas provinciales se puede destacar la creación del Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense (IDEB), que, como un ente autárquico del Ministerio de la Producción, se creó en 1996 con la misión de fortalecer y crear micro, pequeñas y medianas empresas en la provincia, para lo que instaló Centros IDEB en la mayoría de los municipios. Asimismo, se pueden mencionar el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (Centro Pyme de la Provincia de Neuquén, constituido en el marco del plan de desarrollo del gobierno de esa provincia), las Asociaciones para el Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe, la Unidad de Promoción Empresarial del Gobierno de la Provincia de Mendoza, y Crear, en Río Negro. Sin embargo, la mayoría de estas políticas han tenido problemas de crecimiento y sustentabilidad.

### **3.1.2.4. Hacia la crisis final de la convertibilidad**

El sostenido crecimiento experimentado desde 1996 tenía como fundamental motor las exportaciones, principalmente a Brasil. Su debilidad quedó manifiesta cuando en 1998 la economía brasileña se comenzó a estancar, lo cual condujo a una reducción de sus importaciones. Esto afectó la capacidad competitiva de las empresas argentinas, y la economía quedó seriamente afectada. Esta situación produjo nuevas dudas sobre la sustentabilidad del valor del peso frente al dólar, de los ingresos y con ello de la

capacidad del gobierno de pagar sus deudas, mayoritariamente denominadas en dólares (Galiano, Heymann y Tomáis, Op. Cit.). La devaluación del real, a comienzos de 1999, no hizo otra cosa que agravar la situación externa y complicar aún más las finanzas públicas. Así, se horadaba la confianza de los acreedores externos y, por tanto, se incrementaba la tasa de interés requerida para mantener los bonos argentinos (Galiano, Heymann y Tomáis, Op. Cit.: 24).

En este escenario, la cuestión dependía fundamentalmente de la prudencia fiscal y del crecimiento de las exportaciones y la producción de bienes transables en general. Pero, la configuración de los precios relativos atentaba contra la capacidad exportadora y continuaba permitiendo el ingreso de productos importados que ganaban mercado a costa de las empresas nacionales. Por su parte, la situación fiscal, presionada por la coyuntura electoral, no daba muestras de contención.

El gobierno de la Alianza<sup>16</sup> que asumió en 1999 no modificó la estrategia para enfrentar la recesión. Por un lado, el problema fiscal fue atacado con un aumento de impuestos que terminó repercutiendo negativamente, ya que generó mayor retracción de la demanda. Por otro, se conservó la intención de mejorar la competitividad local dentro de los pliegues de la convertibilidad. En este marco se impulsó y aprobó una ley de reforma laboral que introducía elementos flexibilizadores en el mercado de trabajo.

Ante la profundidad de la crisis, los organismos multilaterales de crédito salieron en ayuda del gobierno acordando un paquete de préstamos, al que popularmente se lo llamó “blindaje”. Pero, los efectos de recuperación que estos anuncios buscaban no se produjeron. La crisis se comenzó a trasladar al sistema financiero, que empezó a perder depósitos. La nueva gestión de Cavallo implementó políticas fiscales y monetario-financieras tendientes a generar la reactivación, y obtuvo una pequeña depreciación de la moneda introduciendo al euro en la convertibilidad. Los últimos esfuerzos por obtener un gran canje de la deuda y de revertir la corrida de depósitos terminó disolviendo el poder del ministro y del propio Presidente. Así, tras una crisis institucional que consumió cinco presidentes, en enero de 2002 se abandonó la convertibilidad.

### **3.2. Las consecuencias económicas y sociales del modelo neoliberal**

En primer lugar, se asistió a un proceso de transformación que rápidamente generó un cambio que aparece como ruptura respecto de la denominada matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1994) y su reemplazo por una de tipo mercado-céntrica (García Delgado, Op. Cit.: 52). Esta modificación es relevante para esta investigación, en la medida en que el papel que juegan el Estado y del mercado son centrales para el desarrollo local.

Estas transformaciones produjeron una ruptura con el modelo anterior en los planos económico, social, político y cultural. En el plano político se marchó del movimientismo imperfecto apoyado en un neocorporativismo, también imperfecto, a la consolidación de la democracia liberal y pluralista, mientras que la acción colectiva se transformaba de la movilización de masas, característica de los años setenta y ochenta, en nuevos movimientos sociales (García Delgado, 1994). Se transformaban, así, las relaciones entre el Estado y la sociedad.

---

<sup>16</sup> Se trató de una coalición entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO que llevó a la presidencia a Fernando De la Rúa.

Ahora bien, para este trabajo es preciso centrarse en dos aspectos que, junto con la reforma del Estado, explican el contexto en el que surgen y se desenvuelven las políticas municipales de desarrollo económico local. Éstos son las transformaciones en la economía y en la situación social.

### **3.2.1. Las consecuencias económicas**

Diez años de neoliberalismo dejaron una economía sustancialmente diferente a la de principios de la década de los noventa. Las consecuencias han sido la desindustrialización, la primarización y des-sofisticación, la destrucción de puestos de trabajo, la concentración, la extranjerización, la reestructuración de los grupos económicos y la redistribución regresiva del ingreso.

La desindustrialización es la agudización de un proceso iniciado a mediados de los años setenta que ha generado que la participación de la actividad industrial en el PIB global sea cada vez menor<sup>17</sup>. Así, no sólo la industria argentina tiene en la actualidad prácticamente el mismo tamaño que hace un cuarto de siglo, sino que también se ha acentuado la pérdida de su carácter propulsor sobre el resto de las actividades económicas, tanto en términos productivos como en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo. Este proceso estuvo acompañado, a su vez, por la primarización y des-sofisticación del aparato productivo<sup>18</sup>.

La destrucción de puestos de trabajo se refleja en una fuerte disminución de la cantidad de obreros ocupados, a lo que se suma la creciente regresividad en materia distributiva. Esta última se debe a que los empresarios del sector (en particular, los estratos más concentrados) se apropiaron de gran parte de los recursos generados por la mayor productividad y las menores retribuciones de la mano de obra (Klufas y Schorr, 2002).

La concentración económica de la producción se produjo en torno de un conjunto reducido de grandes empresas. Proceso que se explica, en buena medida, por la capacidad que presentan las empresas líderes de desempeñarse con cierto grado de autonomía respecto del ciclo económico interno, así como de crecer por encima del promedio sectorial (Basualdo, 2000).

---

<sup>17</sup> Actualmente representa alrededor del 15%.

<sup>18</sup> Lo que resulta asociado con la conjunción de distintos procesos como, a título ilustrativo, “las principales características estructurales de las ramas de mayor dinamismo y significación agregada de la actividad; la inserción sectorial de las principales firmas de la actividad (que denota un importante –y cada vez más marcado– grado de `primarización productiva`); el sentido adoptado por la apertura comercial implementada (que indujo una fuerte desintegración de la producción fabril local –en especial, en aquellas ramas con preponderancia de Pymes– derivada de la creciente importancia que asumió la compra en el exterior de insumos y/o productos finales por parte de las firmas industriales –fundamentalmente, las de mayor tamaño relativo–); la conformación de una estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que tendió a desalentar la inversión en el ámbito manufacturero; la vigencia de la valorización financiera como eje ordenador del proceso de acumulación y reproducción del capital de las compañías líderes que operan en el ámbito fabril; y la crisis en que se vieron inmersos los segmentos empresarios menos concentrados como resultado, en gran medida, de la orientación que adoptó la política económica” (Klufas y Schorr, 2002).

En el sector agropecuario, en el marco de un creciente incremento de la producción y de incorporación de nuevas tierras<sup>19</sup>, la cantidad de establecimientos agropecuarios (EAPs) cayó entre 1988 y 2002 en un 21% en todo el país, caída que tuvo un mayor peso en la Región Pampeana (-29%). Las explotaciones más afectadas fueron las más pequeñas, de hasta 500 hectáreas, por la desaparición de establecimientos agropecuarios. Este estrato perdió el 18% de las EAPs con respecto a 1988, cayendo un 20% la superficie ocupada por éstas. En el estrato de 500 a 2.500 has se observó un 5% más de EAPs que en 1988; mientras que en los estratos superiores no se registraron grandes variaciones.

Otro dato relevante es la disminución de la cantidad de hectáreas explotadas por sus propietarios (-8,4 millones de has), y un crecimiento de la superficie explotada bajo distintos tipos de contratos (arrendamiento, aparcería y contrato accidental). Esta situación produce una reducción de productores y el crecimiento de la actividad rentística.

Este proceso estuvo estrechamente ligado a la extranjerización del aparato productivo. En efecto, según los datos preliminares del Censo Nacional Económico 2004-2005, en particular del Operativo Especial a Grandes Empresas, el 80 por ciento del producto generado por las mil empresas más importantes es controlado por multinacionales de capital extranjero, dato que se hace más relevante cuando se compara con el 50 por ciento que tenían en 1993. A su vez, se destaca que los capitales del exterior se instalaron prácticamente en todas las ramas dinámicas de la economía local, en especial en aquellas con ventajas competitivas a mediano y largo plazo, como la industria alimentaria, pero también en los sectores proveedores de insumos para estas ramas, como la industria semillera y de agroquímicos, así como servicios claves como el comercio.

Esto ha generado, entonces, la consecuente declinación relativa de los grandes grupos económicos de capital local. Pero también se produjo una reestructuración de los grupos económicos nacionales, que se orientaron a mantener e incluso incrementar su participación en la rama de mayor incidencia relativa en términos de su contribución a la producción y a las exportaciones agregadas, particularmente la agroindustria. Finalmente, la contracara de la concentración fue la crisis de las pequeñas y medianas empresas, que resultaron sumamente afectadas por la orientación que adoptó el proceso de liberalización comercial instrumentado, así como por las desigualdades que los distintos tipos de compañías tuvieron que afrontar en materia de acceso al crédito (Klufas y Schorr, Op. Cit.).

En este sentido, resulta relevante la redistribución regresiva del ingreso que se produjo en un doble proceso de transferencia tanto desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas firmas hacia las de mayor tamaño.

A esta situación se debe agregar el brutal endeudamiento que asumió el Estado en este período. Situación que generó un elevadísimo nivel de influencia de los organismos acreedores, particularmente del Fondo Monetario Internacional. Así, a la crisis fiscal se agregaba la dependencia de la política económica respecto de la aprobación de estos

---

<sup>19</sup> De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2002, la superficie implantada alcanzó 38,1 millones de hectáreas, lo que representa un incremento de 15%. El 58% de ese incremento fue explicado por la Región Pampeana, y el 41% por las regiones NEA y NOA.

organismos, lo que reducía notablemente el margen de autonomía del Estado para implementar sus políticas.

### **3.2.2. Las consecuencias sociales**

Las transformaciones económicas de los noventa generaron una profunda modificación en la estructura social argentina. El doble proceso de desempleo masivo y redistribución regresiva del ingreso incrementó el número de pobres mientras se reducían los sectores medios. Se analizan a continuación estos dos fenómenos.

El mercado de trabajo asistió a una transformación por la cual se redujo el empleo industrial mientras creció el terciario. Pero, lo más significativo fue que el nivel de desempleo abierto subió a niveles nunca vistos en Argentina. Esto produjo un incremento en el empleo no registrado, el subempleo y la informalidad. Así, la fuerza laboral se fragmentaba mientras se deterioraban sus condiciones de trabajo y sus ingresos. Este nuevo escenario laboral se convirtió en la causa principal de las nuevas características que alcanzó la pobreza. A continuación se presentan los principales datos que demuestran esta situación.

En primer lugar, entonces, se observa que, a partir de 1993, los índices de desempleo ascendieron a cifras de dos dígitos, desde donde no volvieron a bajar a los niveles históricos de la Argentina. También, se puede percibir el efecto de la “crisis del tequila” entre los años 1995 y 1996 en los que el desempleo se mantuvo sobre el 15%. De esta forma el desempleo se transformó en un problema estructural. En

Asimismo, el subempleo acompañó la tendencia negativa del desempleo. Se deterioraban las condiciones laborales y el ingreso de una cada vez mayor proporción de la población. El subempleo, entonces, lleva al aumento del empleo de baja calidad como modo de paliar la deficiente inserción en el mercado de trabajo (Vinocur y Halperin, 2004).

El proceso de segmentación de la fuerza laboral condujo, también, a un incremento de la actividad informal, cuya evolución ha sido más veloz que la de la desocupación y el subempleo, llegando a alcanzar al 40% de la población económicamente activa. (Vinocur y Halperin, 2004).

Ahora bien, esta transformación ha sido acompañada por un creciente proceso regresivo en la distribución del ingreso, que favoreció a los sectores más ricos. Como se puede observar en el siguiente cuadro, “Analizando esta variable por quintiles, para el quinto quintil se observa una concentración creciente, a la par de una reducción pronunciada en los dos primeros. Por otro lado, el tercer y cuarto quintiles reflejan la medida en que los sectores medios de la sociedad fueron también afectados negativamente, confirmando su pauperización” (Vinocur y Halperin, Op. Cit.: 17)

**Cuadro III**  
**Evolución de la concentración del ingreso total familiar, GBA (per cápita)**  
**(Porcentaje según quintil de hogares)**

	1980	1990	1999	2000	2001	2002
I	3,0	3,2	2,1	2,3	2,4	2,4
II	8,0	8,3	5,8	6,0	5,7	5,9
III	14,2	14,6	11,6	11,8	11,1	10,6
IV	23,9	22,2	21,6	22,4	21,0	20,0
V	50,8	51,6	58,8	57,5	59,8	61,2

Fuente: Vinocur y Halperin (2004).

Estos cambios han generado un incremento en la pobreza que, a su vez, posee características diferentes respecto de la que existía hasta la década de los ochenta. En efecto, por un lado, los datos generales que miden las necesidades básicas insatisfechas (NBI) muestran un relativo retroceso de la pobreza, que pasó del 19,9% de la población en 1991 al 17% en 2001. Pero, por otro lado, los que se refieren a las poblaciones ubicadas bajo la línea de la pobreza y la indigencia muestran que éstas crecieron sostenidamente desde 1994. Asimismo, la evolución de la pobreza, medida en términos de ingreso, posee, respecto del desempleo, una correlación positiva que conduce a asociar el crecimiento de la primera con el avance del segundo. Efectivamente, como es comúnmente aceptado, el indicador de la línea de pobreza es particularmente sensible a la variable precio, pero, en este caso, esta variable permaneció estable en el período analizado. Por lo tanto, este crecimiento se encuentra asociado a la pérdida de ingresos por vía del desempleo, el subempleo y el empleo no registrado.

Así, diez años de fundamentalismo neoliberal dejaron una Argentina con un 47% de pobres y alrededor de un 20% de indigentes. El grueso de esta pobreza se relaciona con la falta de ingresos y el aumento permanente de la canasta básica de alimentos. Es decir, el principal problema es que la mitad de la población se ubica por debajo del ingreso que deberían tener, ya sea porque poseen un trabajo en el sector formal o informal en el cual no ganan un sueldo suficiente, o porque se encuentran desocupados.

### **3.2.3. Consecuencias en las economías regionales**

Las consecuencias económicas y sociales generales recién expuestas tuvieron manifestaciones heterogéneas en las diferentes regiones, particularmente en las extra pampeanas. En efecto, en las economías regionales se produjeron modificaciones que se orientaban a la adaptación del sistema económico y social al nuevo escenario planteado en los noventa. Este proceso influyó sobre los agentes económicos y sociales de las distintas regiones, sobre sus relaciones de producción y sus intervenciones, así como en su capacidad de permanencia en el mercado. A su vez, los beneficios y costos se reparten en forma muy desigual (Rofman, 2000).

Así, se puede reconocer "...globalmente, la consolidación de dos esquemas de producción, distribución y consumo en el país, aun cuando éstos se expresen de modo diferente en cada una de las regiones del país: un esquema agroproductivo y un esquema de extracción de recursos naturales no renovables" (Plan Fénix, 2003: 336). Bajo este esquema, en el sector agropecuario se produjo la intensificación y consolidación de un proceso de concentración de la tierra, modernización y crecimiento de la producción, resultantes del cambio tecnológico en la agricultura, que data de la década de los setenta

y que ahora incluye los nuevos paquetes tecnológicos<sup>20</sup> controlados por las empresas transnacionales. Dicho proceso se intensificó y consolidó con la Convertibilidad, profundizando sus efectos sociales negativos, fundamentalmente los que se refieren a “la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, los sistemas expoliadores de comercialización, cada vez más inequitativos en relación con los productores pequeños, y la inexistencia de crédito para dichos actores económicos” (ibídem).

Siguiendo a Alejandro Rofman se puede plantear que el proceso estructural histórico en las economías regionales de la periferia se ha caracterizado por los siguientes elementos principales: “1. Fuerte presencia de la pequeña unidad productiva, de carácter familiar, en las actividades agroindustriales del norte, el oeste y el sur. Estas unidades, en su mayoría de carácter minfunditario y con serios problemas de subsistencia, carecen de capacidad negociadora de su producción en el mercado, de acceso al crédito bancario y de posibilidad de reconvertir su actividad en términos de los criterios de competitividad hoy prevalecientes. 2. Unidades productivas de gran tamaño concentran el proceso agroindustrial en la yerba mate, el tabaco, el algodón, el azúcar, la vitivinicultura y la fruta. La orientación hacia el mercado interno que históricamente tenía la producción agroindustrial se fue modificando más recientemente, a partir del ingreso de la opción exportadora en producciones significativas como el algodón, el tabaco, las frutas y la vitivinicultura. 3. La producción agrícola, dominada en términos de unidades productivas en una elevada proporción por los pequeños establecimientos, tiene, como contraste, la mayor parte de su volumen productivo controlado por medianos y grandes establecimientos, en muchos casos vinculados al proceso agroindustrial. La brecha entre la capacidad para generar excedente económico, implantar nueva tecnología de gestión y producción y acceso a canales de comercialización y financiamiento favorables se ha ido ensanchando con el tiempo, entre los actores sociales más pequeños y los de mayor tamaño. Un factor central para morigerar esta brecha fue, históricamente, la acción reguladora del Estado, ausente en el último decenio para asegurar precios rentables a todos los productores. 4. La apertura externa, la inexistencia de crédito bancario a bajo costo, la imposibilidad de obtener precios remunerativos por la presencia de agentes comercializadores de gran poder y la caída de los precios internacionales, acentuada por la sobrevaluación del tipo de cambio, acentuó la debilidad estructural de la pequeña producción y provocó emigración creciente desde la actividad agrícola hacia los centros urbanos cercanos. 5. En el área de la extracción de petróleo, gas y carbón, la privatización de las empresas encargadas de las citadas explotaciones generó un fuerte proceso de expulsión laboral, no compensado por la creación de otras fuentes de trabajo o la acción estatal. Ello se hizo evidente en el sur patagónico, en Neuquén y en Salta. 6. La acción de los Estados provinciales y municipales se vio resentida por la paulatina desaparición de actividades productivas urbanas y rurales fruto de las políticas de la década de los noventa, lo que las obligó a alojar empleo sobreabundante en sus áreas burocráticas por la ausencia de seguros de desempleo, lo que derivó en crecientes dificultades financieras y mecanismos clientelísticos para alimentar y dar empleo público a la población excedente” (Rofman, S/F: 3).

Este perfil impacta de manera diversa en las diferentes regiones del país. Así, diferentes causas generan distintas consecuencias en cada región en particular. El papel de las privatizaciones de las grandes empresas nacionales jugó un rol central en el incremento del desempleo en regiones en donde eran las principales generadoras de empleo. Son los

---

<sup>20</sup> El *Paquete Tecnológico* se refiere al que integran las semillas, fertilizantes y maquinarias que se utilizan en la producción agropecuaria.

casos de Cutral C6 y Plaza Huincul, por la privatizaci6n de YPF; Palpal6, por la de Altos Hornos Zapla, o San Nicol6s, por la de SOMISA. Pero, no fue el 6nico proceso que transform6 las realidades regionales. El de concentraci6n econ6mica se observa en una vasta y heter6genea realidad. Como ejemplos se pueden mencionar casos que van desde la producci6n de fruta, en el Alto Valle de R6o Negro, la de az6car, en Tucum6n y norte de Santa Fe, y la del algod6n, en Chaco. En el primer caso, se asiste al paso de una econom6a basada en la hegemon6a de peque1os productores familiares capitalizados que dispon6an de una red de cooperativas para la comercializaci6n de la fruta en el mercado nacional y un conjunto de empresas privadas dedicadas a venderlas en el internacional, a un escenario que muestra la prevalencia de una empresa multinacional que ha ido captando porciones crecientes del mercado exterior, adquiriendo tierras para la explotaci6n frut6cola bajo el sistema de plantaci6n, e incorporando tecnolog6a innovativa y modalidades de gesti6n encaminadas a reducir costos y reemplazar fuerza de trabajo por sistemas automatizados de clasificaci6n y empaque. Similares cuestiones suceden en el caso del az6car, en donde se advierte un retroceso en la posibilidad que minifundistas o productores familiares act6en en defensa del precio de venta de la producci6n frente a la elevada capacidad negociadora de los ingenios compradores. Por su parte, la modernizaci6n tecnol6gica en la recolecci6n mec6nica del algod6n ha provocado un agudo fen6meno de desempleo y emigraci6n masiva de peque1os productores rurales hacia los centros urbanos (Rofman, 1999).

Este fen6meno, que afect6 a una gran cantidad de peque1os productores rurales de estas y otras regiones, incluyendo la pampeana, fue de tal magnitud que gener6 una respuesta del Estado nacional mediante el Programa Social Agropecuario, que buscaba apoyar a estos productores para que no migraran. Sin embargo, el efecto de las condiciones macroecon6micas no pudo ser sustancialmente modificado por una pol6tica de tipo focalizada y, por consiguiente, la gran mayor6a de los centros urbanos m6s importantes vieron incrementar la demanda de sus servicios, particularmente los sociales, por la nueva poblaci6n que all6 se radicaba. A esta situaci6n se sumaba el creciente incremento del desempleo urbano producido por el proceso de desindustrializaci6n.

Ahora bien, en la misma l6nea resulta pertinente incorporar aqu6 el planteamiento de Arroyo (2003) sobre los tipos de crisis que afectaron a las ciudades. Se trata de la crisis abrupta y la paulatina. Para esto, primero se debe hacer referencia al concepto de perfil productivo que plantea este autor. Dicho perfil lo conforman las actividades que constituyen el motor del desarrollo econ6mico local, aquellas que generan el crecimiento econ6mico del lugar con distribuci6n del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales (Arroyo, Op. Cit.). Ahora bien, la crisis abrupta se produce ante el cierre de la empresa que es a la vez principal fuente de trabajo y organizadora de la actividad econ6mica local. Son los mencionados casos de San Nicol6s, en la provincia de Buenos Aires, Cutral C6 en Neuqu6n, o Tartagal en Salta, a los que se suman las peque1as localidades que desaparecieron cuando se levantaron los servicios ferroviarios. En cambio, en la crisis paulatina “No existe un d6a en la memoria del territorio en que se paraliz6 la producci6n porque cerr6 Acindar o dej6 de funcionar el ferrocarril o YPF dej6 de extraer petr6leo, sino que se sigue haciendo lo mismo de siempre, pero cada vez integrando menos gente; cada vez m6s declinando lentamente” (6dem: 41). En general, es el caso de gran parte del Gran Buenos Aires, afectado por la desindustrializaci6n, y las ciudades de la pampa h6meda dependiente del sector agr6cola.

También se puede observar que el proceso de desindustrialización produjo también un cambio en el perfil de las ciudades que han perdido el carácter productivo que les diera la industrialización sustitutiva para adquirir uno ligado a los servicios y, particularmente en el caso de las capitales de provincia, a la administración pública. Es decir que la ciudad pasó de ser un espacio de producción a uno de consumo –de aquellos que tiene la capacidad de hacerlo–.

Estos elementos son relevantes para una política de desarrollo local en cuanto es imprescindible tener en cuenta la existencia o no de un perfil productivo local, una cultura del trabajo productivo y, en definitiva, los “actores” capaces de impulsar el desarrollo económico local.

### **3.3. La etapa de la post-convertibilidad**

La crisis del 2001 produjo el fin del pensamiento único dominado por el dogma neoliberal y abrió una oportunidad para el debate sobre el modelo de país a seguir. De esta forma se abre un camino que puede conducir a un desarrollo sustentable con inclusión y equidad en el marco de la democracia. Este nuevo escenario presenta para el desarrollo local una nueva perspectiva, que puede convertirse en una gran oportunidad.

Ahora bien, para los intereses de este trabajo, en primer lugar se continuará analizando las políticas económicas que impactan en el sistema productivo y las de tipo social que buscan dar una respuesta a la agobiante situación generada por la crisis, para, luego, revisar las políticas nacionales relacionadas con el desarrollo local.

Las primeras se aplicaron a través de cinco medidas centrales, a saber: la declaración del *default* de la deuda externa privada<sup>21</sup>, el abandono de la convertibilidad, la pesificación, la opción por un tipo de cambio flotante y la aplicación de retenciones a las exportaciones. Lejos de tratarse de medidas pensadas y organizadas en el marco de un plan económico estratégico, se trató de decisiones coyunturales que buscaban el camino de salida de la crisis. La primera, tomada por Adolfo Rodríguez Saá y ratificada por el Congreso, descomprimió en parte el ahogo financiero del sector público. A partir de allí se comenzó a transitar por un largo camino en el que, en un primer momento, durante la gestión de Jorge Remes Lenicov como ministro de Economía de Eduardo Duhalde, se procuró llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con el fin de obtener su apoyo para la implementación de las medidas económicas, pero este intento fracasó porque las imposiciones del organismo internacional terminaron resultando insostenibles. A partir de la presidencia de Néstor Kirchner se congelaron las negociaciones y Argentina se limitó a cumplir con los pagos pendientes hasta que, a fines de 2005, se decidió abonar el total de lo adeudado a ese organismo. Paralelamente, el nuevo gobierno, surgido de las elecciones de 2003, elaboró y presentó un programa de reestructuración de la deuda en *default* que se ofreció a los poseedores de bonos argentinos. El resultado del canje de la deuda produjo una reducción del monto total, pero lo más relevante fue la extensión en el tiempo de la programación de los futuros pagos.

Retomando el tema de las primeras medidas, a comienzos de 2002, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, se implementaron las otras cuatro mencionadas. En primer lugar

---

<sup>21</sup> No incluyó la que se tenía con los organismos multinacionales de crédito.

se abandonó la convertibilidad, con el objetivo principal de mejorar la capacidad competitiva de la Argentina. Esto favoreció, fundamentalmente, a los exportadores de *commodities*, pero también al debilitado sector industrial, que venía reclamando la devaluación desde hacía un tiempo. Sin embargo, también produjo un fenomenal problema para todos los sistemas de contratos dolarizados y, de hecho, terminó de licuar el ahorro privado que se encontraba “acorralado” en los bancos. La búsqueda de una solución a los problemas contractuales fue la pesificación asimétrica, por la cual se reconocían las deudas con los bancos en relación uno a uno y los depósitos a un peso con cuarenta centavos. A su vez, el abandono de la convertibilidad resucitó los fantasmas de la hiperinflación, que por otra parte eran azuzados por un importante grupo de los economistas más vinculados a la etapa anterior. Finalmente, luego de un intento de sostener el dólar en 1,40 peso se optó por dejarlo flotar. En poco tiempo su precio se disparó, llegando a cuatro pesos por cada unidad para, luego, estabilizarse alrededor de los tres pesos por dólar. Para sorpresa de gran parte de los analistas, esta brutal devaluación no generó el proceso inflacionario que muchos predecían; lo que ha sido explicado por el elevado nivel de recesión que vivía el país.

La nueva política cambiaria, que se caracterizaría de allí en más por sostener un dólar alto y flotante, generó distintas consecuencias. La primera, de carácter negativo, ha sido la transferencia de ingresos del trabajo al capital, profundizando la tendencia originada desde mediados de la década de los setenta<sup>22</sup>. La segunda, más positiva, es que favoreció al sector productivo, generando un fuerte estímulo a las exportaciones y un incipiente y tenue proceso de sustitución de importaciones que ha reanimado a distintos sectores de la economía.

Finalmente, la cuarta medida fue el establecimiento de retenciones a las exportaciones. La devaluación, que superó todas las expectativas, sumada a la relativa estabilidad de precios internos, generaba para el sector exportador una situación óptima en tanto que se triplicaban sus ingresos mientras sus costos se mantenían relativamente estables. A su vez, el precio internacional de los *commodities* que la Argentina exporta comenzaban una escalada ascendente, particularmente para la soja y, en menor medida, el petróleo. Esta particular combinación de fenómenos generó la situación óptima para que el Estado se apropiara de parte de los ingresos extraordinarios que se generaban. Esta fuente de recursos, junto al *default*, contribuyó a mejorar las finanzas públicas, lo que también colaboró para el retiro de las cuasi-monedas que circulaban en el país.

Mientras se llevaban adelante estas medidas y se esperaban los efectos positivos esperados, el escenario social seguía convulsionado. A la cada vez mayor presencia de las organizaciones de desocupados, que no sólo cortaban calles y rutas sino que también realizaban grandes manifestaciones por las principales calles de la ciudad de Buenos Aires, se añadía la de los “ahorristas acorralados” que reclamaban la devolución de sus ahorros en dólares. Esta situación social demandaba acciones políticas y sociales por parte del gobierno.

Entre las primeras se destacó la convocatoria al “Diálogo Argentino”, que fue convocado por el Presidente, la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se generó, así, un espacio al que acudieron organizaciones empresariales, sindicales y una importante cantidad de ONGs con el objetivo de acordar

---

<sup>22</sup> Las evidencias disponibles indican que en la actualidad la masa salarial representaría alrededor del 20% del PIB, cuando a mediados del siglo pasado llegó a representar aproximadamente la mitad

un plan consensuado de reformas económicas, sociales y políticas que el gobierno se comprometía a llevar adelante. El papel fundamental que tenía este espacio era mostrar un escenario de acuerdos en el marco de una sociedad atravesada por la fragmentación y la desazón.

Para hacer frente a la situación social, el gobierno de Duhalde creó el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (PJJHD), que se convirtió en su principal política social y en un elemento central para obtener cierta paz social. En efecto, este Plan surgió como una respuesta del gobierno nacional a la emergencia social, fundamentalmente de carácter alimentario y ocupacional, que generó la crisis de 2001. A través de él se buscó garantizar el establecimiento del “derecho familiar de inclusión social”, para lo que se efectúa el pago de una ayuda económica no remunerativa a cambio de una contraprestación que deben realizar los beneficiarios. El monto del beneficio es de 150 pesos por cada titular y resulta compatible con la percepción, por parte de alguno de los miembros del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias. Finalmente, es necesario destacar que en su marco se crearon los Consejos Consultivos Municipales, que tendrán importancia posteriormente y sobre los que se volverá en este trabajo.

En este punto vale la pena detenerse para analizar el perfil de los beneficiarios del PJJHD. Si bien a este Plan se lo puede caracterizar como *neouniversal*, en la medida en que se propone abarcar a todos aquellos que reúnan las condiciones requeridas (ser jefe o jefa de familia y estar desocupado), es necesario señalar que desde su inicio el sistema de altas y bajas no ha permitido establecer cabalmente si se ha llegado a cubrir la totalidad de los beneficiarios potenciales (CELS, 2003). Sin embargo, se puede afirmar que está orientado hacia los hogares más necesitados, y que a ellos ha llegado. Efectivamente, la información disponible para el Gran Buenos Aires indica que en su primer año de implementación el 67% de los beneficiarios pertenecían al primer quintil, el de los hogares más pobres, mientras que el 27% se situaba en el segundo quintil y el 6% en el tercero. A su vez, la distribución de los beneficiarios por tramos de la línea de pobreza también indica que el PJJHD alcanza a los más pobres entre los pobres, ya que el ingreso familiar del 64% de los hogares beneficiarios –aún después de la percepción de la prestación– estaba por debajo de la línea de indigencia (SIEMPRO, 2003).

Asimismo, en ese primer momento el 64% de los beneficiarios eran mujeres relativamente jóvenes, puesto que la mayor proporción de los mismos se concentra en los tramos de edad de 21 a 30 años (35%) y de 31 a 40 años (30%). En cuanto al nivel educativo alcanzado, se puede observar que, considerando el total de los beneficiarios, sólo el 38% declaraba tener estudios primarios completos (Secretaría de Empleo, 2003), mientras que en el Gran Buenos Aires poseían primaria completa el 84,6% de ellos. Asimismo, también a nivel global, el 24% declaraba poseer estudios secundarios incompletos (ibídem).

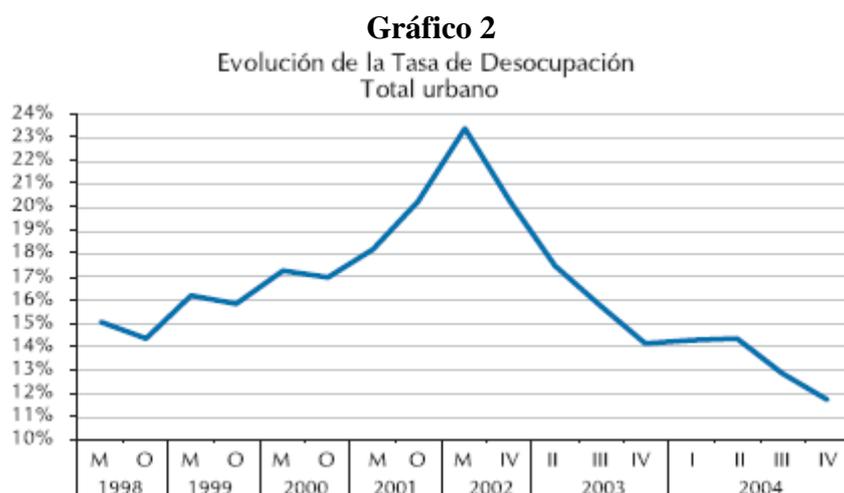
En el perfil ocupacional se destaca la relevante presencia de beneficiarios con experiencia laboral previa. El 84,6% declaraba haber trabajado, de los que el 58,6% eran mujeres y 41,4% varones (ibídem). Sin embargo, se trata de una experiencia laboral poco calificada, ya que se concentra en la construcción, entre los varones, y el servicio doméstico, entre las mujeres. Efectivamente, el 24% de los hombres declaraba a la construcción como la ocupación de mayor duración y el 35,4% como su último trabajo; mientras que el 30,1% de las mujeres indicaba como ocupación de mayor

duración el servicio doméstico, y el 41,3 como su último trabajo. Asimismo, crece la importancia de las actividades eventuales, tales como la venta ambulante, en desmedro de las actividades en la industria, el comercio y los servicios. Finalmente, es importante desatacar que el 69,4% de los beneficiarios declaraba que deseaba trabajar más horas y el 52,7% buscaba otra ocupación (SIEMPRO, Op. Cit.).

### 3.3.1. Los resultados de la nueva dirección de la economía

La conjunción de un contexto internacional con una fuerte demanda de los principales productos de exportación de la Argentina, junto a un cambio fundamental en el modelo de acumulación que las nuevas políticas macroeconómicas generaron, produjeron un proceso de crecimiento sostenido de la economía argentina desde mediados de 2002.

A su vez, este crecimiento ha venido siendo acompañado por una constante reducción del desempleo, aunque todavía sus niveles se encuentran lejos de los previos al inicio de la convertibilidad e incluso de los existentes antes de la crisis del “tequila”. En efecto, se puede constatar la persistencia del crecimiento del nivel de empleo, aunque viene realizándose a un ritmo decreciente con relación al crecimiento del PIB<sup>23</sup>. Si bien en nivel de desempleo es aún elevado, la tendencia registra un signo positivo y constante a la baja, como puede observarse en el siguiente gráfico.



Fuente: Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2005).

Del mismo modo, se redujo el subempleo en un 12%, “a la vez que los asalariados registrados crecieron 7,2% (variación que representa a 344 mil ocupados en el total urbano nacional); mientras que los trabajadores no registrados se incrementaron en un 5,1% (alrededor de 239 mil asalariados). Los empleos registrados explican la mayor parte de la creación neta de puestos de trabajo asalariados. En el total urbano nacional, el 59% de los empleos creados fueron registrados, revirtiendo la tendencia que existía hasta el segundo trimestre de 2004, en el cual la relación era: de cada 100 puestos de trabajo creados, 40 eran registrados y 60 no registrados” (SSPTyEL, 2004: 18).

<sup>23</sup> La variación del producto en el año 2003 fue de 8,7%, mientras que el empleo se incrementó en un 6,9%; pero durante el año 2004 el producto se incrementó un 9%, mientras el empleo lo hizo en un 4,2% (SSPYyEL, 2004).

Ahora bien, esta nueva situación es sumamente relevante para el desarrollo local, en tanto el perfil productivo de la economía nacional es una condición necesaria para que pueda prosperar la de tipo local o regional. Este elemento, entonces, modifica una de las condiciones negativas que poseía la macroeconomía argentina previa a la devaluación.

### **3.4. Las nuevas políticas nacionales**

Este cambio en el modelo de acumulación ha venido acompañado, particularmente desde la presidencia de Kirchner, por la puesta en marcha de políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo local. En efecto, a las tibias iniciativas implementadas en la etapa de la convertibilidad se incorporaron otras de mayor peso que se proponen explícitamente estimular el desarrollo local desde distintas perspectivas, a lo que se suman las que se orientan a fortalecer la productividad de las Pymes.

Las principales políticas nacionales puestas en marcha desde 2003 que tienen relación con esta investigación son el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social, y, en menor medida, los programas de los ministerios del Interior y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue la primera de las políticas mencionadas y es el más importante y virtual portaestandarte de este nuevo abanico de políticas nacionales.

#### **3.4.1. El Plan “Manos a la Obra” y la economía social**

El principal esfuerzo del gobierno nacional para estimular el desarrollo local es el Plan “Manos a la Obra”, que liga dicho desarrollo a la economía social. Es conveniente, entonces, detenerse para definir qué se entiende, desde este trabajo, por economía social, y cuáles son las instituciones y los actores que la integran. La economía social es entendida como una estrategia de inclusión económica y social que alienta la cooperación entre sus miembros. A su vez, se diferencia de la economía de mercado por su aspecto cooperativo y social, junto a una apropiación de la renta en forma colectiva. Sin embargo, estas características no la convierten en un subsector de la economía en los términos en que ha sido planteado por una posición que ha obtenido mucha aceptación entre los académicos<sup>24</sup>. En este sentido, las instituciones de la economía social están compuestas por las cooperativas, mutuales y empresas recuperadas, mientras que los actores son los emprendedores de los microemprendimientos productivos<sup>25</sup>.

El Plan “Manos a la Obra” consiste en un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos. Así, su propósito es “Lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad económica y social y utilizando los recursos humanos, naturales,

---

<sup>24</sup> Se trata del planteamiento de José Luis Coraggio.

<sup>25</sup> Esta concepción de economía social y la definición de las instituciones y actores coincide con las vertidas por el secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación, Lic. Daniel Arroyo, en la entrevista que se mantuvo con él.

culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>). Sus objetivos particulares son mejorar los ingresos de los hogares a través de estrategias de inclusión social que promuevan la creación y consolidación de proyectos productivos y comunitarios; implementar un sistema masivo de apoyo a iniciativas de economía social con especial atención en los beneficiarios de los programas sociales del MDS y programas de ingreso de otros ministerios nacionales, de las provincias y municipios; consolidar los espacios de concertación entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado (Consejos Consultivos Municipales, Provinciales y Nacional) para el diseño y gestión de las políticas sociales contemplando las particularidades regionales y locales (ibídem).

Para esto se propone, por un lado, contribuir a incrementar el ingreso de las familias en situación de pobreza a través de su participación en proyectos productivos locales y de acciones dirigidas a desarrollar capacidades para el trabajo. Por otro lado, fortalecer los espacios asociativos locales e interinstitucionales con el objetivo de ampliar su capacidad de intervención en el abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local. Asimismo, brindar capacitación y asistencia técnica a los emprendedores y trabajadores que integren pequeñas unidades económicas productivas. Por último, ofrecer apoyo económico-financiero para la compra de insumos, materiales y equipamiento que se constituyan como capital de trabajo para los pequeños emprendimientos productivos (ibídem).

Ahora bien, como se pretende impulsar proyectos productivos sustentables desde la perspectiva del desarrollo local, se propone apoyar particularmente a aquellos que contemplen la potencialidad de la integración en el perfil local de desarrollo y que estimulen la cooperación y asociación entre distintos sectores sociales y económicos.

Finalmente, el Plan reconoce como sus beneficiarios<sup>26</sup>, en primer término, a grupos de personas que integren una experiencia productiva que, bajo la modalidad de autogestión y cooperación comunitaria y solidaria, se constituya para la creación o fortalecimiento de una alternativa laboral y de autosostenimiento para las familias de bajos recursos. En segundo término, los Consejos Consultivos y las organizaciones de la sociedad civil que se orienten a brindar apoyo a grupos de pequeños emprendedores. En tercer término, las áreas de las administraciones municipales que tengan competencia sobre las políticas de promoción del desarrollo económico y social de la población local.

Por otro lado, como se dijo, en el marco del PJJHD se crearon los Consejos Consultivos Municipales (CCM) como una instancia de representación y articulación institucional de nivel local que procura obtener un mayor impacto social y una mejor implementación del Plan. En este sentido, son el órgano de control social sobre el uso de los recursos afectados, para lo que están integrados por el gobierno municipal o

---

<sup>26</sup> Los beneficiarios del PJJHD se caracterizan por un bajo perfil educativo y una experiencia laboral con un alto porcentaje de tareas no calificadas. Este perfil genera debilidades en las capacidades laborales pero también (lo que es más significativo para el desarrollo local y la economía social) una escasa o nula experiencia en participación en organizaciones horizontales y solidarias, experiencia que tradicionalmente aportaba, principalmente, la actividad sindical. De esta forma, si se asume que el sujeto del desarrollo local y la economía social debe reunir las características de un emprendedor con actitudes y prácticas solidarias, el perfil de los beneficiarios del PJJHD constituye un serio problema para el desarrollo de la economía social.

comunal y las organizaciones de la sociedad civil (de trabajadores, empresariales, sociales, confesionales). Su funcionamiento prevé que inscriban a los beneficiarios y definan las contraprestaciones, debiendo informar periódicamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre sus actividades para que éste realice la supervisión sobre posibles irregularidades, a través de sus agencias territoriales.

El Plan “Manos a la Obra” adjudicó a los Consejos Consultivos Municipales la tarea de avalar los proyectos de economía social que se presenten. De esta forma, se busca que estos Consejos, además de asegurar la transparencia y la efectiva ejecución del PJJHD, se conviertan en un instrumento central para la implementación de políticas de desarrollo local y economía social. En otras palabras, se propone modificar este perfil de control para convertir a los CCM, de alguna manera, en promotores de proyectos comunitarios o socioproductivos y promotores del desarrollo local. Ahora bien, el desempeño concreto de los CCM tiene distintos matices y formas que presentan un cuadro heterogéneo. Algunos de los problemas detectados son, por un lado, la falta de articulación con los Consejos Consultivos de las Provincias (CCP) y con el de la Nación. (Chávez, 2002; Arroyo, 2003a). Esto genera que los CCP no posean la información suficiente sobre las decisiones de los CCM y dificulta la implementación articulada de los programas provinciales en la esfera local. Por otro lado, se han registrado conflictos entre autoridades municipales y los CCM (CELS, 2003). Además, aunque se han concentrado en la función de control, se detecta que no cuentan con criterios, instrumentos y recursos adecuados para desarrollar esa misión eficientemente. Las funciones operativas que les había otorgado el decreto de creación del Plan y las resoluciones posteriores han sido absorbidas por las oficinas municipales, manteniendo los CCM sus responsabilidades en lo referente a la toma de decisiones (Cisneros, 2002). En su integración sobresale la participación de funcionarios municipales (CELS, Op. Cit.) y, en menor medida, la de los actores de la sociedad civil, registrándose un marcado déficit en la presencia del sector de la economía privada. (Se puede ver Arroyo, 2003a y la composición de los CCM en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)) A esto se suma que en muchos casos los representantes de las organizaciones sociales tienen estrechas relaciones con el poder de turno. En síntesis, los CCM tienen severos problemas de representatividad para encarar un proyecto de desarrollo local y economía social.

Los datos más recientes<sup>27</sup> a los que se ha tenido acceso muestran que el Plan “Manos a la Obra” financió a 44.140 unidades productivas que involucran a 480.000 pequeños productores. El 79% del financiamiento se realizó a través de créditos y microcréditos, y el 21% restante por medio de subsidios. Asimismo, se otorgó el 10% restante a proyectos estratégicos.

Estos emprendimientos<sup>28</sup> constituyen experiencias que forman parte de planes de desarrollo local o bien están vinculadas con las actividades económicas con mayor potencial de cada localidad. Se orientan a la incorporación de nichos productivos y

---

<sup>27</sup> Datos de noviembre de 2005.

<sup>28</sup> Se trata de proyectos que otorgan microcréditos, que van desde la construcción de la red de gas en Moreno, provincia de Buenos Aires, con un financiamiento de \$ 3.621.576 para 4.028 beneficiarios, o para extracción, procesamiento y comercialización de pescado en Mar del Plata, con \$ 215.654 para 70 beneficiarios; apoyan el desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas, de talleres, fábricas y microemprendimientos con una financiación que puede alcanzar los \$ 4.500.000, como es el caso del procesamiento y comercialización de tabaco en Tucumán, que involucra a 1.200 beneficiarios. (Fuente: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2005.)

redes de comercialización, involucrando al sector privado en la constitución de cadenas de valor y el impulso de innovaciones tecnológicas; además de orientarse a la generación de puestos de trabajo.

En este caso se establecieron una serie de criterios para identificar las potencialidades de cada emprendimiento. En primer lugar, que se encuentren en el marco de un proyecto de desarrollo local y economía social como una estrategia de inclusión que se oriente a la reconstrucción del tejido social y productivo y que vincule lo social y lo económico incorporando a los actores de la comunidad. En este sentido, se financiaron emprendimientos que potencian los distintos recursos existentes en el territorio, que se encuentran enmarcados en el perfil de desarrollo de la región y que pertenecen a nichos productivos dinámicos que generan puestos de trabajo. Un segundo criterio es el de la sustentabilidad de la actividad productiva, en la que ocupa un lugar central el rol asumido por los distintos actores locales. Así, se tiene en cuenta la conformación de microrregiones y consorcios productivos, la participación de instituciones propias de la economía social y la relación establecida con el sector privado. El tercer criterio es el de la innovación tecnológica. En este caso lo relevante es la posibilidad que las actividades productivas agreguen valor a los productos tradicionales y diversifiquen el tejido productivo a la vez que generen experiencias novedosas de ampliación de canales de distribución de bienes y servicios. Finalmente, el cuarto criterio es el del impacto social. Se trata de ponderar la cantidad de puestos de trabajo generados, en particular de aquellos que pertenecen a grupos sociales vulnerables. En este caso se concentraron en el sector agroalimentario, con un 39% en agricultura y ganadería, un 30% en manufacturas industriales, un 13% en artesanías, un 9% en manufacturas de origen agrícola-ganadero y otro 9% para comercio y servicios.

A su vez, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano alienta el vínculo entre estos emprendimientos y las empresas. Para esto generó un fondo especial, en el marco del Plan “Manos a la Obra”, a fin de recapitalizar los emprendimientos que presentan problemas, y creó el Consejo Empresarial, que está integrado por empresarios cuyas compañías se comprometen a brindar asistencia técnica a los emprendedores pertenecientes a los proyectos seleccionados.

El enfoque de este programa aporta elementos novedoso tanto para la concepción hegemónica del desarrollo local como para la tradición de implementación de las políticas públicas en Argentina. Efectivamente, en primer lugar busca entrelazar lo social con lo económico a través de lo productivo, rompiendo una tradición que los entiende como compartimentos estancos<sup>29</sup>. Así, se puede plantear la emergencia de un nuevo modelo alternativo de promoción del desarrollo local que se diferencia del modelo hegemónico, centrado en el estímulo a las Pymes, por su imbricación con las políticas sociales (Rofman Adr., 2005). A la vez, se asiste a una nueva forma de política social que se orienta a procurar la inclusión social a través de una mejora en los ingresos a partir de la incorporación en actividades productivas. En segundo término, se reconoce el papel del capital social en el desarrollo local, en la medida en que se propone impulsar las capacidades de sus beneficiarios. En este sentido, si bien los beneficiarios incluyen a los del PJJHD, parecen ser los “nuevos pobres” los que se encuentran en mejores condiciones para aprovecharlo. Finalmente, su operatoria reconoce al territorio como un sujeto del desarrollo, otorgando al municipio un rol central pero no único, con

---

<sup>29</sup> En este sentido es pertinente reconocer como antecedente al Programa “Redes”, que se orientaba a las ONGs pero al que las turbulencias económicas no dejaron desarrollar en todo su potencial.

lo que se abandona la clásica concepción por la que aquél es el lugar donde se aplican las políticas diseñadas centralizadamente. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

### **3.4.2. Otros proyectos en la agenda nacional**

Los planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social son el "Plan Integral Más y Mejor Trabajo" y el de "AREA". El primero es un programa destinado a promover la inserción laboral de trabajadores desocupados. Su relevancia para el desarrollo local estriba en que su metodología se basa en un enfoque territorial que propone un cambio profundo en el modelo clásico de intervención por programas. Para esto su operatoria incorpora la figura de los "acuerdos territoriales de promoción del empleo" (ATPE), que prevén la creación de "mesas territoriales de empleo" que incorporen a empresarios, organizaciones sindicales y autoridades provinciales y locales de una determinada región o territorio.

Los ATPE se presentan como "estrategias impulsadas por actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuestas a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio" (Secretaría de Empleo, 2005: 2). En este sentido, su objetivo se orienta a "Promover en las distintas provincias y municipios la formulación e implementación de propuestas que, desde un enfoque estratégico, combinen en forma articulada y sistémica los recursos disponibles (programas y componentes) del MTEySS y otras áreas del Estado, a partir de un análisis de los problemas y oportunidades en un territorio y utilizando las potencialidades locales para dar respuesta a los problemas de empleo y trabajo de las personas" (ibídem).

Desde esta perspectiva, los ATPE se presentan como un "proceso de construcción de consensos y, por lo tanto, multiactoral (...) son el resultado de un análisis situacional de los problemas de empleo y trabajo, (...) una estrategia que permite superar los límites geopolíticos, de los municipios, tendiendo al concepto de zona económica local, (...) una estrategia de articulación y coordinación de los recursos disponibles en el nivel central y el nivel territorial, (...) el resultado de un proceso durante el cual la institución municipal y los actores del territorio fortalecen sus capacidades para el diagnóstico de la problemática local y la formulación de proyectos para avanzar en su resolución" (Secretaría de Empleo, Op. Cit.: 3). Finalmente, se plantean alcanzar los siguientes resultados: "el fortalecimiento de la empleabilidad y la promoción de la inserción local de la población con problemas de empleo, mediante estrategias diferenciadas. El fortalecimiento del entramado productivo local. La optimización en el uso de los recursos (...) La mejora de los procesos de intermediación laboral entre la población con problemas de empleo y las oportunidades de trabajo generadas en el territorio. El fortalecimiento de la capacidad de gestión de equipos técnicos municipales involucrados en las acciones de promoción del empleo. La participación articulada de actores locales públicos y privados en la definición de las estrategias de promoción del empleo" (ídem: 4).

Como se puede observar, esta estrategia de intervención contempla todos los elementos que se han venido sosteniendo en cuanto al enfoque del desarrollo local. Se reconoce al territorio como sujeto del desarrollo a través de la participación de sus actores e instituciones en un proceso estratégico que alienta la articulación tanto interestatal como público-privada.

Si bien la implementación de este Plan lleva sólo dos años, se puede constatar el interés de los gobiernos sub-nacionales en este tipo de políticas. En el primer año se firmaron 78 acuerdos que generaron 70 mesas territoriales en casi todas las provincias, mientras que en el segundo (2005) se concretaron 102 nuevos acuerdos. Éstos involucran tanto a comunas y municipios como a distintas microrregiones de diferentes lugares del país. Sin embargo, todavía no es posible contar con elementos que permitan realizar una adecuada evaluación del impacto producido.

El Programa AREA forma parte del de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cuenta con el apoyo financiero del gobierno de Italia y está destinado a enfrentar los efectos sociales y laborales generados por la crisis. Se ha definido que su ámbito de intervención sean siete regiones, a saber: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Lo destacado, respecto del tema de esta investigación, es que también posee un enfoque territorial, que contempla la participación de los distintos actores locales, tanto públicos como privados, y aspira a diseñar e implementar estrategias de desarrollo económico local que valoren los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación y articulen propuestas con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y con la cooperación italiana, a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo y de ingresos. Asimismo, brinda apoyo técnico al plan de reinstalación de Oficinas de Empleo territoriales impulsado por el MTEySS, tratando, además, de fortalecer estas oficinas con personal técnico capacitado para desempeñarse como agentes de desarrollo local y empleo ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)).

Por su parte, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación ha generado un programa de desarrollo local que se orienta a mejorar las condiciones para el desarrollo endógeno de los territorios. La iniciativa se orienta al financiar proyectos asociativos entre universidades y actores del desarrollo (gobiernos locales, empresas y ONGs), apuntando a concretar experiencias prácticas de transferencia tecnológica para el desarrollo territorial, tanto en el plano de la gestión gubernamental y las políticas públicas como en los de la producción, la infraestructura y el medio ambiente.

El programa tiene tres líneas de acción. Una, de *gobierno y sociedad*, dentro de la cual pueden contemplarse proyectos referidos a calidad institucional, participación ciudadana, mejora de la gestión gubernamental, preservación del patrimonio arquitectónico, urbanístico, histórico y cultural vinculado a la ciudad y el espacio territorial, entre otros. Una segunda, de *desarrollo productivo*, en la que se consideran iniciativas referidas a la formulación de emprendimientos productivos específicos, desarrollo de *clusters* y polos, formación de agentes para el desarrollo local, consolidación de áreas de gerenciamiento del desarrollo, formación de redes de actores para el desarrollo local (integrando a los gobiernos, las empresas, las organizaciones del conocimiento, y el tercer sector). Finalmente, la tercera se dirige a *la infraestructura y el medio ambiente*. En esta categoría pueden presentar proyectos de infraestructura vinculados a la gestión del agua, ingeniería vial, energía, vivienda, telecomunicaciones, medio ambiente y biodiversidad, entre otras áreas posibles.

Por su parte, desde el Ministerio del Interior se ejecuta el Programa "Mi Pueblo", que aspira a incidir directamente sobre los factores que demoran el crecimiento y bienestar

de pequeñas comunidades del interior del país y representa una iniciativa pública multi jurisdiccional y temática, articulando esfuerzos con distintas áreas del Gobierno nacional. Se orienta a pequeños pueblos porque se ha evaluado que en esos casos se alcanza mayor impacto en la comunidad, el resultado se mide y se visualiza rápidamente, y la demanda es atendible con los recursos de todos los programas nacionales involucrados.

Es un programa que articula territorialmente acciones de diferentes áreas de los ministerios de Desarrollo Social; Planificación; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, e Interior, que es el responsable de la articulación y la ejecución; a los que se suman el Consejo Federal de Inversiones y las secretarías de Turismo, Deportes, y Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, a través del INTA .

Su objetivo general es atender las necesidades de pequeñas comunas del interior del país en materia de infraestructura, salud, desarrollos productivos y fortalecimiento institucional, unificando en una sola instancia de interlocución la presentación de solicitudes de apoyo para la implementación de programas nacionales en el territorio. Desde su creación, en abril de 2004, se han implementado acciones coordinadas en pequeñas localidades de las provincias de Chubut, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, La Rioja, Córdoba, Salta, Jujuy, Tucumán y Corrientes.

Por otra parte, desde una perspectiva sectorial se pueden identificar un gran número de instituciones y programas destinados a las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, como ha sido advertido, no llegan a constituir un verdadero sistema de apoyo, ya que conviven un sinnúmero de programas y acciones sin una estrategia que los articule y los potencie (Costamagna, 2005)<sup>30</sup>.

Asimismo, directamente relacionadas con el desarrollo local, es necesario mencionar las iniciativas del INTI, para el sector industrial, y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, particularmente los programas Social Agropecuario y “Cambio Rural”, y el INTA, para el agropecuario.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado dependiente de la Secretaria de Industria del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, se ha propuesto, a partir de 2002, nuevos roles, entre los que se destacan algunos que se relacionan directamente con el desarrollo local. Así, propone convertirse en “Responsable tecnológico de procurar integrar toda la comunidad al sistema productivo”, para lo cual el concepto básico es el de “integrar”. Para esto se plantea la promoción de la asociatividad, con el fin de elevar el piso pre-competitivo al interior de los sectores productivos y “apuntalar el desarrollo local”. Para esto último se sostiene que “el camino correcto es realizar un esfuerzo sistemático por jerarquizar a todos los actores económicos de un determinado espacio. El destino de un espacio local depende de la suma de capacidades de sus componentes. Debemos desarrollar y consolidar la capacidad de formular programas horizontales –que involucren a todos los Centros que

---

<sup>30</sup> Siguiendo la propuesta de este autor se recomienda consultar la Guía de Instrumentos de apoyo para las empresas elaborada bajo el Programa de los Foros Nacionales de competitividad de la Subsecretaría de Industria de la Nación; y sobre la necesidad de contar con una estrategia articulada de apoyo a las Pymes como política de Estado, véase “Ejes centrales de una nueva política Pyme en la Argentina. Las oportunidades de la crisis” y “Lineamientos para una política Pyme en la Argentina”; ambos artículos son del Grupo de Políticas Pymes y fueron publicados en *Aportes para una Estrategia Pyme en la Argentina* (CEPAL, 2003).

se requiera– para los ámbitos locales en los que seamos convocados” (Martínez, E.; 2002: 10). Particularmente, en este caso se trata de promover la formación profesional, a la vez que se estimula la creación de nuevas empresas; sobre todo, se busca la jerarquización de la cadena de valor.

Para el sector rural se destaca la labor del Programa Social Agropecuario, cuya población objetivo son los pequeños productores, y del programa “Cambio Rural”, destinado a los medianos productores, y la labor extensionista del INTA. En general se trata del otorgamiento de financiamiento y, particularmente, de asistencia técnica tendiente a mejorar la gestión de los emprendimientos, incrementar los ingresos de los productores y apoyar procesos de reconversión productiva. Si bien esta última institución trabaja directamente con los productores rurales, su relación con el desarrollo local es evidente en la medida en que procura sostener a un sector de la economía históricamente postergado, a la vez que se involucra en los procesos de asociacionismo impulsados localmente. En este sentido, como se verá en el Capítulo 6, el INTA es una de las instituciones más dinámicas y con mayor presencia en los proyectos locales de desarrollo que involucran a los pequeños y medianos productores rurales.

Esta nueva visión que integra al enfoque del desarrollo local asume el desafío de ir constituyendo, y en algunos casos incluso construyendo, los actores y las instituciones destinatarias mientras se implementan las políticas. En efecto, las debilidades de los actores y las instituciones sobre los que se apoyan territorialmente han generado la necesidad de diseñar componentes destinados a fortalecer las capacidades asociativas de los municipios así como a estimular a las organizaciones sociales y empresariales que puedan dinamizar la economía local. Se trata, en este sentido, de producir un cambio que permita reorientar y reformar las prácticas en la orientación requerida por el desarrollo local.

En resumen, las políticas municipales de desarrollo local surgieron para hacer frente a las consecuencias negativas de las políticas neoliberales en los territorios, y esto influyó en sus características. Las nuevas condiciones macroeconómicas, junto a la incorporación, aún tibia, en la agenda nacional de programas destinados al desarrollo local, generan una oportunidad para que éste se pueda constituir en un elemento primordial del desarrollo nacional.

## **Capítulo 4**

### **Los actores locales para el desarrollo local**

En este capítulo se presentan las principales características de los actores centrales del desarrollo local. Se trata de los funcionarios locales y los actores sociales que se consideran imprescindibles para el desarrollo local, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil.

#### **4.1. Los actores municipales**

El modelo de municipio tradicional ha demandado un perfil de funcionario que se destaque por dos elementos. Primero, como un “buen administrador”; esto es, que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Segundo, que tenga suficientes relaciones para obtener recursos de los otros niveles del Estado, ya sean provinciales o nacionales. Éstos pueden ser de tipo económico-financiero o programas nacionales o provinciales que se implementen en su localidad.

En este esquema, la lógica de acumulación política de la dirigencia local se sustenta en la capacidad de administrar eficientemente, de obtener recursos, y, sobre todo, en su papel de asignador de recursos. Así es, el municipio es uno de los principales asignadores de recursos en la sociedad local. Recursos que pueden ser económicos (bienes o servicios), culturales o simbólicos. Entonces, la capacidad del dirigente político para asignarlos de forma eficiente y equitativa, con relación a su base de sustentación política, es uno de los principales elementos que sostienen su poder y legitimidad política.

A su vez, este modelo de gestión municipal se sustenta en una concepción del Estado donde el municipio ocupa el centro de la escena local y, generalmente, monopoliza la acción pública, lo que remite a una concepción Estado-céntrica. Ahora bien, esta concepción del Estado municipal se encuentra presente en el cumplimiento de sus funciones tradicionales, como las de la planificación y construcción de la ciudad y las de regulación del mercado y la ciudad, y también en las nuevas políticas que generan nuevas funciones, como la del desarrollo local.

Ahora bien, las distintas posiciones teóricas más aceptadas concuerdan en que la implementación de políticas de desarrollo local requiere que el municipio abandone el Estado-centrismo y actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma, la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada de la tradicional coordinación jerárquica y burocrática (Díaz de Landa, 1997) a una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumplirá un papel central pero no monopólico.

En efecto, así como se necesita de un municipio ordenado, con información confiable y capacidad de gestión, también se requiere que los funcionarios locales se reconviertan tendiendo a un perfil de facilitadores, catalizadores y mediadores de los intereses de los actores de la comunidad, que no siempre son coincidentes entre sí. En efecto, la asociación público-privada no sólo se remite al sector empresarial, sino que incluye a las organizaciones sociales. Armonizar y conducir políticamente todos estos intereses será la nueva tarea de los políticos locales. Así, si el perfil del funcionario del modelo

tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, y obtener y asignar recursos; ahora deberá incorporar la capacidad de liderar proyectos innovadores en donde deberá superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, así como articular con los actores locales. Citando a Osborne y Gaebler (1994), se puede decir que el funcionario se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas. En este sentido, se destaca que “El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretejer los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad” (Osborne y Gaebler, Op. Cit.: 57).

Sin embargo, los trabajos sobre el perfil de los funcionarios innovadores de los municipios argentinos parecen demostrar que aquel que la teoría demanda no es el que se encuentra en los gobiernos locales. En efecto, asumiendo que la implementación de políticas de desarrollo económico local constituye una innovación en la gestión local, se puede observar, siguiendo los trabajos de Cravacuore (2002a y 2002c) que, en primer lugar, ha sido el gobierno local, y no la sociedad local y sus organizaciones, el principal generador de propuestas tendientes a implementar políticas de desarrollo local. Estas políticas, entonces, han dependido, en gran parte, de la existencia de un líder innovador<sup>31</sup> que propone el cambio gozando de poder y de conocimientos suficientes. Este actor municipal, que depende de la estabilidad política y necesita mantenerse dentro de los márgenes de la administración, desarrolla una innovación con el fin de aumentar la eficiencia de la organización y su prestigio personal. La mayoría de estos actores se concentran en los máximos niveles del gobierno local, poseen formación profesional y, en una alta proporción, una participación activa en los partidos políticos, elemento que los dota de poder suficiente para implantar el cambio. Esta doble condición les otorga condiciones diferenciales que resultan relevantes para su carrera política. Asimismo, demuestran tener la capacidad de superar bloqueos y dotar de sustento a los programas innovadores que desarrollan. Buscan la articulación con organizaciones locales de la sociedad civil por dos razones: la movilización social para la búsqueda de un rédito que redunde en un éxito electoral, y la difusión de la moda en el diseño de políticas públicas. A su vez, suelen determinar los límites de la participación de la sociedad civil<sup>32</sup>.

## **4.2.Los actores sociales**

La relación Estado-sociedad se va transformando en el tiempo y sus características, por tanto, son un producto histórico. En este sentido, en los últimos años ha venido sufriendo profundas transformaciones que han sido ampliamente estudiadas en el nivel nacional. A su vez, en el ámbito local se plantean cuestiones particulares debido, fundamentalmente, a la cercanía de los actores sociales con el Estado. También aquí se presentan estas transformaciones que modifican el mapa de comportamientos y relaciones. Por lo tanto, se presentarán las características más relevantes de los principales actores locales del desarrollo.

Es necesario advertir, en primer término, que la heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de relaciones entre dichos actores y el

---

<sup>31</sup> Sin embargo, la historia y los valores colectivos de una organización y las modas en los procesos de modernización también son factores concurrentes, aunque de importancia menor (Cravacuore, 2002c).

<sup>32</sup> Es pertinente señalar que Cravacuore ha planteado estas observaciones como preliminares, puesto que se basan en estudios de casos que no permiten realizar generalizaciones definitivas.

Estado. Éstas dependen, generalmente, del tamaño de la población; las características, el perfil y el grado de desarrollo de la economía; las condiciones geográficas; las características de la cultura local; el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales; el perfil de los liderazgos, entre otras variables.

Ahora bien, teniendo en consideración los elementos presentados en el primer capítulo sobre las características de los actores locales, particularmente en lo referente a la capacidad de influencia que éstos poseen, para el desarrollo local se debe atender, primordialmente, a dos que son considerados indispensables. En primer lugar, los empresarios y sus organizaciones gremiales; y, luego, las organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>33</sup>.

Los primeros, son relevantes en la medida en que definen, con sus acciones u omisiones, las características de la economía local. Estos empresarios pueden ser actores locales o extralocales y de grandes, pequeñas o medianas empresas. Desde la perspectiva de esta investigación se considera que los imprescindibles son los de tipo local y de las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Esto se debe a que ocupan un lugar estratégico para el desarrollo local por el papel que tienen para el desarrollo endógeno en la definición del perfil del sistema productivo local y en la generación de empleo. Además, las posibilidades de crecimiento de estas empresas suelen estar fuertemente entrelazadas con las capacidades del territorio, generando una relación de interdependencia con su entorno. Estas condiciones hacen que la interacción entre los municipios y estos empresarios resulte más habitual que la que se desarrolla con los representantes de las grandes empresas.

El segundo actor que se ha seleccionado es el de las organizaciones de la sociedad civil. Para los efectos de este trabajo se las define como organizaciones sociales que buscan intervenir en la agenda pública y se enfoca el interés, particularmente, en las que promueven el desarrollo y en las orientadas a la promoción social como metodología y objetivo de su acción (De Piero, 2005). Estas últimas se han abocado, generalmente, a temas de educación, minoridad y familia, tercera edad, vivienda, jóvenes, trabajo y medio ambiente; teniendo una importante influencia en las políticas públicas y en la articulación con el Estado (Bombarolo y Pérez Coscio, 1997). A su vez, suelen trabajar en forma complementaria y coordinada con las denominadas “organizaciones de base”, que son las que han surgido en los barrios y en las que sus miembros son beneficiarios de los programas sociales o bien integran la comunidad en la que éstos se encuentran (Forni, 2001). Las organizaciones denominadas *de desarrollo*, por su parte, suelen contar con equipos de profesionales y técnicos que brindan apoyo a los emprendimientos de las otras, aunque esta diferencia no siempre es clara (Filmus – Coord.–, 1997).

Estas organizaciones son relevantes para el desarrollo local por distintos motivos. Primero, porque su trabajo se orienta a generar capacidades en la población con la que interactúan. Capacidades que se orientan, fundamentalmente, al trabajo horizontal en la construcción colectiva y democrática de un espacio social proclive al desarrollo y a la ciudadanía (De Piero, Op. Cit.) y a acrecentar el poder social de los grupos beneficiarios

---

<sup>33</sup> Se podría incluir aquí a las sindicales. Pero su esquema de organización es extremadamente centralizado y su comportamiento fuertemente corporativo. Estos elementos conspiran contra el involucramiento efectivo en las cuestiones locales. En efecto, como se puede ver en el Capítulo 6, su participación en las experiencias analizadas es prácticamente nula.

(Benencia y Flood, 1998). En segundo lugar, durante la década de los noventa se convirtieron en el actor privilegiado para focalizar, articular o descentralizar la implementación de políticas sociales a nivel local, proceso de amplio desarrollo en los países latinoamericanos que ha sido alentado por los organismos internacionales. Así, por ejemplo, el PNUD plantea que “se considera que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuestas frente a estas necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-eficiencia, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones” (PNUD-BID, 1998: 15).

Este nuevo rol que se les otorgó generó una activa articulación con el Estado que, a su vez, produjo modificaciones en las organizaciones de la sociedad civil. Efectivamente, se fue transformando tanto su discurso, en términos sociales y políticos, como cuestiones tales como el financiamiento, las áreas de trabajo, la estructura organizativa, el papel de los técnicos y la capacitación (De Piero, Op. Cit.). Pero, la crisis social que se agudizaba a fines de los noventa generó otras transformaciones en las prácticas de la ocupación del espacio público. Se incorporó, así, la protesta social. Estas nuevas prácticas produjeron un nuevo tipo de actor que se analiza inmediatamente.

Pero, antes es necesario llamar la atención, al menos para América Latina, sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación social. En efecto, es común encontrar a dirigentes políticos enmascarados detrás de organizaciones sociales, ya sea cuando crean “su ONG” o cuando se insertan en alguna institución reconocida para presentarse como miembros de la dirigencia social, a lo que se suman problemas de legitimidad interna, de consensos alcanzados, de liderazgos no revalidados junto a la permanencia de relaciones clientelares y el bajo grado de transparencia en lo que respecta al uso de los recursos (Bustelo, 1998).

#### **4.2.1. Los nuevos actores sociales**

Los nuevos actores sociales para el desarrollo local, en esta nueva clave de inclusión que incorpora el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, son las organizaciones de desocupados. Éstas se convierten en actores del desarrollo local en la medida en que se trata de organizaciones con reconocida capacidad de representación y organización. Para los efectos de este trabajo se presentan sus principales características.

Las organizaciones de desocupados surgieron a mediados de la década pasada. Son hijas del desempleo abierto e irrumpieron en el espacio público a través del corte de rutas mediante piquetes<sup>34</sup>. Se originaron y crecieron en las localidades que han sufrido una crisis abrupta para, luego, extenderse al Conurbano bonaerense. Obtuvieron su pico de legitimidad social con el estallido de la crisis entre fines de 2001 y comienzos de 2002.

Estas organizaciones reconocen dos tipos de afluentes que generan a su vez diferentes grupos. Por un lado, las acciones de los piquetes y puebladas del interior, y, por otro, la acción territorial y organizativa gestada en el Conurbano (Svampa y Pereyra, 2003). El primer grupo contiene a los nuevos pobres que el desempleo ha generado y que poseen una experiencia organizativa basada en la actividad sindical. El segundo es producto de

---

<sup>34</sup> De allí que se las conoce como organizaciones “piqueteras”.

organizaciones de base territorial, fundamentalmente orientadas al desarrollo y la promoción, que poseen prestigio social y una amplia capacidad de organización y que están habituadas a entablar negociaciones con el poder político de turno. Ambos grupos han incorporado a los sectores tradicionalmente marginados, que han sido excluidos del mercado de trabajo y que encuentran en estas organizaciones tanto un colectivo que los contiene como una forma de canalizar sus reclamos y una fuente de recursos para garantizar su propia sobrevivencia.

Por otro lado, según la relación que desarrollan con el Estado, se pueden agrupar en dos corrientes. Una, que entronca con la tradición sindicalista, organiza sus reclamos en torno al mundo del trabajo demandando planes para los desocupados y la defensa de fábricas reabiertas, mientras busca entablar alianzas con otros grupos perjudicados por el modelo neoliberal. En su relación con el Estado, estas organizaciones sostienen posturas dialoguistas no sólo para recibir programas sociales sino también para encarar acciones conjuntas, como la construcción de viviendas, el mantenimiento de comedores, etc. La otra corriente plantea la construcción de organizaciones en clave de autonomía y generación de contrapoder (De Piero, Op. Cit.), por lo que no se plantean una articulación con el Estado.

Hasta 2002 los reclamos de las organizaciones de desocupados se concentraban en solicitar la ampliación de las asignaciones del entonces Plan Trabajar. Con el lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) algunas conservaron el eje de su lucha en la incorporación de todos los potenciales beneficiarios al nuevo programa y otras en la demanda de creación de puestos de trabajo “genuinos”<sup>35</sup>.

En este sentido, el Plan “Manos a la Obra” produjo modificaciones tanto en estas organizaciones como en las orientadas al desarrollo y promoción que no tomaron la senda “piquetera”. Efectivamente, dejaron de constituir un efector que ejecutaba programas sociales diseñados extralocalmente para proponer sus propios emprendimientos como una salida productiva y asociativa a la agobiante situación social. Este nuevo programa encontró respuestas favorables en muchas organizaciones de desocupados que han presentado proyectos y obtenido financiamiento para emprendimientos productivos, particularmente microemprendimientos y cooperativas de trabajo, que pueden vincularse a los proyectos de desarrollo local.

Por su parte, la relación entre las organizaciones de desocupados y los municipios es compleja. En primer lugar, porque estas organizaciones dirigen sus reclamos directamente a la Nación, particularmente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que ha venido administrando los planes de empleo, y, a partir del “Manos a la Obra”, con el Ministerio de Desarrollo Social. De esta forma los gobiernos locales quedan, generalmente, al margen de estos reclamos. Ahora bien, con la creación de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) esta situación debería tender a cambiar, porque es en ese ámbito donde se deben resolver dos cuestiones básicas: las altas y bajas del PJJHD, y el aval para los proyectos del Plan “Manos a la Obra”. Sin embargo, es necesario reconocer que la incorporación de estas organizaciones a los CCM no se ha producido en la medida de lo esperado, porque el municipio no las convoca o aquéllas no aceptan participar.

---

<sup>35</sup> Se refiere a empleos formales en contraposición a los planes de empleo.

## Capítulo 5

### Las políticas municipales de desarrollo económico local

Este capítulo aborda específicamente las políticas de desarrollo económico local que han llevado adelante los municipios argentinos. Con las definiciones expuestas en el primer capítulo sobre el desarrollo local es necesario, en este punto, avanzar en la definición de lo que se entiende como políticas municipales de desarrollo económico. Se trata, entonces, de aquellas que implementan directamente los municipios y que están destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de las empresas radicadas en su territorio. Esta definición excluye a las destinadas a mejorar o generar la infraestructura de la ciudad y las orientadas al control de la actividad económica, así como a las de desarrollo social o de tipo ambiental.

Ahora bien, como se planteó, la implementación de la decisión implica la realización de un acto administrativo que, en este caso, significa crear una nueva institución o poner en marcha un programa determinado. Así, las políticas municipales de desarrollo económico local han creado agencias e institutos de desarrollo económico, e incubadoras de empresas, y han constituido organismos de cooperación intermunicipal. Asimismo, pusieron en marcha programas destinados a apoyar a las pequeñas y medianas empresas, a formar o fortalecer *clusters* y a estimular la generación de empleo productivo.

Este capítulo se organiza en cuatro áreas temáticas. El primero se dedica a las instituciones creadas por un solo municipio. Se trata de las agencias e institutos de desarrollo local y de las incubadoras de empresas. El segundo se destina a los programas destinados al apoyo de las pequeñas y medianas empresas, las que se analizan en general y a partir de las experiencias más concretas de apoyo a los *clusters*. El tercero se consagra a los programas orientados específicamente a la generación de empleo, particularmente las experiencias de subsidio al empleo privado y de apoyo a los microemprendimientos. Finalmente, en el cuarto apartado se retoma el estudio de las instituciones pero ahora de tipo intermunicipal, a partir del análisis de la experiencia de la cooperación intermunicipal orientada al desarrollo económico local.

#### 5.1. Las instituciones municipales para el desarrollo económico local

##### 5.1.1. Las agencias y los institutos municipales de desarrollo local

Las agencias de desarrollo local (ADEL) y los institutos municipales que tienen la misión de implementar políticas de tipo económico son algunas de las instituciones más importantes que han creado los municipios para el estímulo de la economía local<sup>36</sup>. Si bien, en principio, se trata de dos diferentes tipos de instituciones, sus objetivos, funcionalidad y lógica de funcionamiento son sumamente coincidentes, cuando no iguales. Se trata, en general, de un mismo tipo de política que es implementada por diversas instituciones que se diferencian, fundamentalmente, por cuestiones vinculadas a la capacidad jurídica de los municipios, que varía según la provincia en la que se encuentran; a cierta tradición municipal de creación de “institutos”, y por el lugar

---

<sup>36</sup> Las otras instituciones relevantes son los organismos de cooperación intermunicipal que se analizan en el punto 5.4.

institucional que se concede a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresariales.

La bibliografía que propone la conformación de estas instituciones como una alternativa atractiva para encarar el desarrollo local plantea que las ADEL constituyen instancias organizadas a nivel local donde los protagonistas locales en forma concertada y autónoma toman decisiones sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico autosostenido, aseguran al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas y la movilización de recursos requeridos con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y en particular al sector más excluido. De este modo, articulan capacidades e instrumentos para viabilizar mecanismos de ejecución nacional, de actividades de cooperación a nivel local para la planificación, la asistencia técnica, la ejecución y canalización de recursos financieros nacionales e internacionales. Ahora bien, más allá de estas concepciones propositivas se pasará a revisar algunas definiciones, se revisará la experiencia internacional y se propondrá una tipología para, finalmente, analizar la experiencia argentina.

#### **5.1.1.1. Algunas definiciones**

Las distintas definiciones suelen estar ligadas a los diferentes diseños institucionales de las agencias e institutos en los que se inspiran. En este sentido, algunas definiciones enfatizan el carácter de instituciones intermediarias entre la esfera pública y la privada, mientras que otras hacen un fuerte hincapié en el rol del Estado como impulsor y creador de este tipo de organismos. En otros casos, se toma pura y exclusivamente su carácter local mientras que en otros se amplía el ámbito de injerencia adoptando un criterio regional. Como ejemplos se pueden citar algunas definiciones, que se analizan a continuación.

Pablo Costamagna y Noemí Saltarelli, en su trabajo “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del Caso Argentino”, plantean que “la Agencia de Desarrollo Local (ADL) se convierte en el instrumento apropiado para poner en valor las políticas necesarias para darle contenido al proceso de desarrollo económico local. Desde esta perspectiva, podemos comenzar a definir a la Agencia como una organización que tiene la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público-privado” (Costamagna y Saltarelli, 2004: 83). En un sentido similar se inscribe la definición del Programa DelNet de la OICI, según el cual “las ADELs son instrumentos creados para hacer operativas las estrategias de desarrollo local, es decir para promocionar la actividad productiva, la innovación y el desarrollo tecnológico, para hacer frente a los problemas de desempleo y de desequilibrios socioeconómicos; en definitiva, para gestionar los necesarios cambios estructurales en un territorio dado” (DelNet, 2002). En la misma línea, la ONG española Proyecto Local sostiene que “La agencia de desarrollo local es la organización local capaz de asumir la responsabilidad de diseñar y de ejecutar el proceso de desarrollo. Son organizaciones de mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad local, a través de las que se instrumenta la estrategia territorial” (Proyecto Local, s/f).

Por otra parte, una definición más enfocada en el papel del Estado sostiene que las agencias de desarrollo local actúan como soporte técnico de la Administración Pública.

En este sentido, “son los espacios profesionales desde donde se organizan y coordinan los recursos para emprender el proceso de desarrollo local” (Sánchez Flores, 2002).

Entretanto, una visión más centrada en la sociedad civil sostiene que las agencias de desarrollo económico local son instancias autónomas de encuentro funcional de las organizaciones e instituciones locales, dedicadas fundamentalmente a las tareas de intermediación y facilitación en apoyo al desarrollo económico a través de acciones de diagnóstico, animación empresarial, formulación de proyectos de inversión, difusión tecnológica, comercialización, financiamiento, y desarrollo de recursos humanos, así como a la canalización y gestión de información sobre actividades productivas. En este contexto, las ADEL son el resultado de procesos participativos y articuladores de los actores locales en torno a la promoción de la economía en una ciudad, y por ende son instancias válidas de interlocución y dinamización del desarrollo local, con capacidad para proponer y gestionar el desarrollo de servicios complementarios a la producción (IPES).

Una consideración de relevancia, aportada por la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), señala que es importante comprender que una agencia de desarrollo es un medio y no un fin de una iniciativa de desarrollo local o regional. “Concretamente –sugiere la GTZ–, no es muy recomendable empezar una iniciativa con el propósito explícito de crear una agencia. Durante el transcurso de una iniciativa, puede parecer útil a los actores locales la existencia de una agencia de desarrollo. Si esta decisión está basada en un consenso razonablemente amplio entre los actores relevantes y no se involucran razones políticas triviales, una agencia puede jugar un rol muy importante en la implementación de las iniciativas de desarrollo económico local” (GTZ, s/f).

### **5.1.1.2. Experiencias internacionales**

La literatura sobre las experiencias respecto de las agencias de desarrollo local en el mundo es amplia, heterogénea y variada. Por lo tanto, para este punto se ha seleccionado lo más relevante con relación a esta investigación, privilegiando las experiencias realizadas de los países que mayor influencia han tenido en la Argentina.

Cuando se analiza la experiencia de España<sup>37</sup>, se encuentra que las agencias son un brazo ejecutivo o especializado del gobierno, establecido para crear un entorno favorable al crecimiento económico en un área particular. Su objetivo es ser instrumento flexible de apoyo a las líneas de trabajo de las empresas del sector privado pero atendiendo al interés público.

Así, en España las agencias cumplen, generalmente, con tres condiciones. Primero, están ligadas o dependen de manera significativa de la autoridad pública regional en lo concerniente a la administración y financiamiento. Segundo, tienen un campo territorial de trabajo relativamente amplio. Por último, sus misiones involucran el desarrollo económico, dirigido a ampliar los intereses colectivos o globales. Ahora bien, las agencias no sólo coexisten de manera cercana con las estructuras estatales desconcentradas, sino que también trabajan con otras organizaciones que tienen objetivos más o menos similares. Esto es, las cámaras de comercio e industria, centros de negocios e innovación para las empresas, compañías regionales de financiamiento, centros de investigación y desarrollo, etc.

---

<sup>37</sup> Se sigue a Mas, F. (s/f).

El trabajo de las agencias españolas orientado a alcanzar el objetivo de desarrollo económico para una región en particular, puede agruparse en cuatro grandes bloques: desarrollo endógeno, capacitación, participación internacional, y servicios y apoyo a las empresas. Se puede observar que el trabajo de las agencias es básicamente funcional. En este sentido, se concentra en la asesoría, y en menor grado consiste en administrar parte de la política de transferencia a través de subsidios (Mas, s/f).

Con respecto a Italia<sup>38</sup>, las políticas industriales en la década del '80 comenzaron a basarse en una nueva tipología de agentes en las regiones italianas con mayor tasa de desarrollo: los centros de servicios empresariales (*centri di servizi reali*), promovidos conjuntamente por los gobiernos locales, las cámaras de comercio y las asociaciones de categoría (empresariales y sindicales). Así, los centros de servicios empresariales se conforman en estructuras intermedias dedicadas al abastecimiento de una amplísima gama de servicios dirigidos a distintos actores y organizaciones. Esta nueva institucionalidad intermedia erosionó las tradicionales fronteras entre lo público y lo privado, entre el nivel nacional y el nivel regional.

La bibliografía coincide en el rol esencial que han cumplido los contextos locales. En este marco, los ejemplos más prometedores provienen de las regiones con mayor desarrollo relativo. En las regiones menos desarrolladas, en cambio, se resalta el problema de las debilidades de las instituciones locales, que por décadas han delegado tales políticas a las intervenciones del gobierno central.

En los años noventa el debate en torno a las políticas e instrumentos para el desarrollo local en Italia pasó a centrarse en la necesidad de integrar los instrumentos financieros con los servicios empresariales. De ahí el surgimiento de la temática referida a las agencias de desarrollo local. El punto de partida de este debate ha sido la aprobación de la Ley 317 en 1991, que, entre otras medidas, constituyó las agencias regionales de desarrollo. El objetivo de la ley era promover el desarrollo, la innovación y la competitividad de las pequeñas empresas, interviniendo no solamente para apoyar la inversión y la competitividad, sino también para crear las condiciones necesarias para el establecimiento de un ambiente externo favorable al crecimiento competitivo. En particular, el reconocimiento del distrito industrial como sujeto económico ha sido uno de los principales méritos de la mencionada ley.

A partir de allí, se destacan algunos cambios en materia de instituciones para el desarrollo local. En primer término, la innovación se volvió un tema central de las agencias de desarrollo, reflejando la maduración de los distritos industriales y sus nuevos retos en el mercado internacional (ejemplificada con la evolución del llamado "made in Italy"). En segundo término, estos agentes público-privados han tenido que enfrentar la competencia de las consultoras privadas, dado que muchos de los incentivos financieros y de los servicios empresariales han entrado en el mercado. En tercer lugar, los servicios solicitados se han vuelto cada vez más personalizados y menos genéricos.

En apretada síntesis, la literatura señala que la experiencia italiana muestra que, si bien los distritos industriales han sido el resultado de mecanismos espontáneos de adaptación al mercado, el papel de la política industrial y sus agentes (agencias, centros servicios,

---

<sup>38</sup> Se puede ver: Saba, Andrea (1997), Rhi-Sausi (2001) y Brusco, Sebastián (s/f).

etc.) e instrumentos (servicios financieros y empresariales) han sido fundamentales para su evolución competitiva, en particular como un modo para guiar el pasaje de distritos embrionarios a distritos maduros.

Respecto del mundo anglosajón, se cuenta con un relevante estudio comparativo entre las experiencias de Estados Unidos, Australia, Inglaterra e Irlanda del Norte (Clower, Beer, Maude y Haughton, 2004)<sup>39</sup>. Allí se relevaron las principales actividades que las agencias de desarrollo realizan en estos países, para a partir de allí dividir a estas instituciones en dos grandes grupos. Uno, integrado por las que se focalizan en el “desarrollo de negocios”, es decir, en atraer empresas a la región o asistir al crecimiento de las firmas existentes. El segundo, conformado por las que se orientan a intervenir en la economía y la gobernabilidad de la región.

Entre las del primer grupo no se reconoce una actividad o función predominante en cada país analizado. Pero, gran parte de los agentes que brindaron respuestas a la encuesta en los cuatro países señalaron que asistían a las empresas en el acceso a fondos gubernamentales, y hubo un nivel comparable de convergencia alrededor del apoyo a eventos importantes.

En contraste con el enfoque orientado a la propiedad y la tecnología que predomina en las agencias de desarrollo inglesas, el término que mejor describe a las actividades perseguidas por las agencias australianas es el de “facilitadoras”. En Australia las actividades dominantes son aquellas que pueden ser desarrolladas con poca experiencia y recursos: marketing de regiones, definición de estrategias de desarrollo, provisión de información sobre programas gubernamentales, búsqueda de fondos gubernamentales, apoyo a eventos de gran envergadura, desarrollo urbano-industrial y promoción del turismo.

En línea similar a lo que sucede en los Estados Unidos, en Australia se registra un alto nivel de actividades orientadas a la búsqueda de ofertas de reducción de impuestos a las empresas, así como en la reasignación de subsidios. Por otra parte, se observa en este país un bajo porcentaje de agencias involucradas en capacitación empresarial y bolsa de empleos.

Entretanto, lo que predomina en las metas de las agencias de Estados Unidos es la radicación de industrias. Repiten el patrón de las agencias australianas en materia de proyectos de desarrollo de negocios, provisión de información sobre programas gubernamentales y coordinación con el sector público. Por sobre todas las cosas, el rasgo central de las agencias norteamericanas combina la provisión de subsidios directos a las empresas y la facilitación de bajos costos de mercado. Las actividades que pueden tener un alto costo y beneficios colectivos difusos, así como aquellas que tienen impactos difíciles de medir, tales como asociaciones de proveedores, incubadoras de empresas y demás, no son favorecidas.

Los autores señalan que las similitudes entre las actividades desarrolladas por las agencias australianas y las norteamericanas no son casuales. Ambos países tienen sistemas federales de gobierno, y ambas sociedades favorecen las soluciones de mercado. Más aún, se han registrado sustanciales transferencias de políticas entre las dos naciones.

---

<sup>39</sup> En este punto, entonces, se sigue a este trabajo.

En varios aspectos, las agencias inglesas reportaron el set de actividades de desarrollo de negocios más distintivos. Por ejemplo, se reconoce un alto nivel de involucramiento con asociaciones de proveedores; un fuerte compromiso con el desarrollo de *clusters* industriales; asistencia con normas ISO, y apoyo a Pymes. Las agencias inglesas suelen involucrarse más en tareas de capacitación y reclutamiento laboral en comparación con los otros casos estudiados. Es preciso destacar que muchos de los servicios a empresas que realizan las agencias de este país son políticas de alto costo orientadas a satisfacer las necesidades de las nuevas industrias, relativas, por ejemplo, a las tecnologías de la información y la comunicación, la investigación, el empleo y la administración en general. Estos elementos reflejan una intervención más sustancial del sector público en la economía británica cuando se la compara con la que se observa en Australia o los Estados Unidos.

En Irlanda del Norte la importancia de las organizaciones de la comunidad ejerce un profundo impacto en los tipos de actividades de desarrollo de negocios realizadas por las agencias. Éstas tienen un escaso involucramiento en aquellos aspectos en los que el desarrollo económico necesita integrarse con el proceso formal de gobierno. Por ejemplo, ninguno de los encuestados de este país dijo ofrecer beneficios impositivos. Asimismo, participan muy poco en el desarrollo de parques científicos e industriales, así como en la cesión de terrenos y edificios. Esto sugiere un modelo relativamente difuso de servicios a empresas. Datos acerca del número de actividades orientadas al desarrollo empresarial demuestran que las agencias de Irlanda del Norte desarrollan la menor variedad de actividades con respecto a sus pares de los otros países analizados. Así, el trabajo señala que parecería que el sector de desarrollo económico local y regional en Irlanda del Norte está compuesto de un número de agentes relativamente pequeño que en total giran alrededor de una diversidad de enfoques ligados al desarrollo, pero las agencias individuales se focalizan en un número limitado de actividades. En resumen, se trata de un sector amplio compuesto por actores pequeños y fragmentados.

Las agencias de EE.UU. y Australia están mucho más involucradas en la provisión de infraestructura y telecomunicaciones local y regional que las de Irlanda del Norte e Inglaterra. Las agencias de Inglaterra y EE.UU. son más proclives a planificar la instalación de empresas, reflejando un fuerte vínculo con la cesión de propiedades en ambas naciones. El desarrollo de habilidades y la capacitación para el mercado de trabajo es claramente una actividad más dominante en Inglaterra que en Australia o EE.UU., con los ingleses profundamente involucrados en educación y capacitación para gente joven y grupos étnicos minoritarios. En las agencias de Australia y EE.UU., la capacitación para el mercado de trabajo es relativamente poco importante, mientras que las agencias de Irlanda del Norte desarrollan actividades de este tipo para jóvenes. Así, dada su concentración de esfuerzos en este campo, las agencias de Irlanda del Norte e Inglaterra consideran muy efectivos los programas de capacitación y empleo, como también las iniciativas del tipo incubadoras de empresas y desarrollo de sitios.

Tanto en Inglaterra como en EE.UU. las inversiones locales y la promoción de la región están ubicadas entre las cinco principales actividades de las agencias. Sin embargo, las tensiones inherentes en la promoción industrial se reflejan en el hecho de que en ambos países un alto porcentaje de los encuestados señaló que la inversión interna y el marketing de regiones es una de las actividades menos eficientes. Esto porque la

atracción de industrias es una actividad de alto riesgo y alto retorno y puede ser exitosa o fallar.

Las actividades restantes son una mezcla de enfoques nuevos y tradicionales sobre el desarrollo económico local, incluyendo ayuda a las empresas para acceder a fondos del gobierno, programas de apoyo a Pymes, desarrollo de *clusters* industriales, y fortalecimiento de las capacidades locales a través de programas de empleo y desarrollo de infraestructura de las comunicaciones. La promoción turística, la coordinación de programas gubernamentales y las actividades de capacitación para grupos minoritarios son actividades menos deseadas.

Por su lado, el impulso de las agencias de desarrollo local en Centroamérica<sup>40</sup> respondió a una estrategia implementada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como instrumento privilegiado para la generación de empleo e ingresos a través de la promoción empresarial (Lazarte, 2000). Según este trabajo, el problema era equilibrar, en condiciones de pobreza difundida, la escasez de recursos económicos disponibles con la necesidad de ampliar la base productiva. Para ello, se consideró necesario impulsar actividades productivas de naturaleza empresarial, que fueran capaces, por un lado, de tener efectos multiplicadores estables y, por otro, de brindar a la población más excluida posibilidades de acceso al circuito productivo.

En esta región las agencias de desarrollo económico local surgieron a mediados de 1991, promovidas por la Cooperación Bilateral Italiana, en la Región IV de Nicaragua y en el marco del proyecto PRODERE en Ocatepeque, Honduras. A comienzos de esa década el mapa centroamericano de las ADEL había crecido con cinco en El Salvador, cuatro en Nicaragua, tres en Guatemala, dos en Honduras y una en Costa Rica.

### **5.1.1.3. Tipos de agencias e institutos de desarrollo**

La experiencia internacional arroja una muy variada y heterogénea casuística de agencias e institutos de desarrollo local. Esta diversidad organizativa y funcional se debe, en última instancia, a la necesidad de crear en cada caso la organización que mejor se ajuste a las condiciones y características del sistema económico, empresarial e institucional local.

Ahora bien, a los efectos de este trabajo, estos organismos se pueden clasificar según diferentes dimensiones, a saber: los actores intervinientes, la función asignada, el territorio que abarcan, los modelos de gestión, el estatus jurídico, la amplitud de sus objetivos y el tipo de financiamiento. Se presentan a continuación cada una de estas dimensiones.

Según los actores intervinientes, las agencias e institutos pueden ser: a) de tipo multiactoral, cuando reúnen a diferentes tipos de asociados, como entidades empresariales, sindicales, estatales y organizaciones de la sociedad civil. Se trata de las más complejas y responden a un nivel de maduración elevado del proceso de desarrollo;

---

<sup>40</sup> Se puede ver: Lazarte (2000).

b) de tipo público-privado pero que contempla sólo a los actores empresariales; c) de tipo empresarial<sup>41</sup>.

De acuerdo al territorio en el que se desenvuelve, el organismo puede ser: local/municipal, regional/intermunicipal, regional/provincial, o de tipo mixto, cuando una agencia de carácter regional coordina a diferentes agencias locales de la región.

Con respecto a la función que les corresponde desempeñar en cada situación concreta, se encuentran las que se dedican exclusivamente a la realización de estudios sobre el sistema productivo local, que tienen como función principal la de ejercer como *think tank* para otras instituciones o para la opinión pública. Otras, tienen el carácter de “foros” de discusión y debate de propuestas relevantes para la economía local y reúnen a representantes de los distintos sectores económicos, políticos, sindicales y académicos. Otro tipo, más frecuente en países europeos, es el de la agencia especializada en diseñar y ejecutar programas destinados a promover el desarrollo económico.

De acuerdo con los modelos de gestión que presentan las agencias, se encuentra, por un lado, un modelo centralizado donde un actor controla los intereses en juego y frecuentemente los recursos; esto le permite centralizar las decisiones y el control del proceso de desarrollo. En este caso, la agencia se organiza y gestiona de acuerdo con las características de la organización dominante. El otro modelo es el descentralizado, donde un grupo relevante de actores poseen la capacidad de decidir sobre los diferentes aspectos del desarrollo, en cuyo caso el diseño del programa de actuaciones tiene que ser pactado expresamente entre todos los agentes.

Según la amplitud de los objetivos propuestos, se pueden diferenciar las agencias con objetivos sectoriales de las que tiene objetivos globales. Las primeras son de tipo especializadas. Por ejemplo, en la promoción empresarial y en la oferta de servicios al tejido empresarial local (tecnología, financiación, promoción comercial, etc.), o en la promoción de las infraestructuras (terrenos y locales industriales). Las segundas presentan una multiplicidad de objetivos, por lo que promueven un programa integrado de desarrollo y abarcan todos los ámbitos considerados estratégicos.

Las agencias e institutos de desarrollo definen su campo de actuación a partir de su propio perfil y objetivos, así como por las características y condiciones de su entorno. De esta forma, pese a la profunda heterogeneidad mencionada, se pueden establecer, de manera genérica, las acciones que suelen implementar.

Entre las más comunes se encuentran la promoción del territorio en el que se desempeñan. Se trata de actividades que buscan mostrar los atractivos del territorio para atraer la inversión externa. Generalmente, se ponen de relieve las ventajas impositivas, espaciales, de infraestructura, de comunicaciones, de recursos humanos y naturales que éste posea. En segundo término, entre este tipo de actividades se cuenta la generación,

---

<sup>41</sup> Este modelo es muy poco común y se trata de casos en los que una iniciativa mixta público-privada deriva hacia la conformación de una empresa puramente privada con el perfil de consultora. Es el caso, por ejemplo, de Lancashire Enterprises plc, originariamente una ADEL del condado de Lancashire, en el Reino Unido, que siendo creada en 1982, en 1995 comenzó a cotizar sus acciones en Bolsa y en 1997 pasó a denominarse Enterprises plc, operando en todo el Reino Unido y en otros numerosos países (ver <http://www.enterprises.plc.uk>).

organización y oferta de información relevante para los actores económicos locales. Esta información se suele referir a las condiciones de los mercados y a las oportunidades de inversión. En tercer lugar, el asesoramiento y orientación a los empresarios locales en temas de desarrollo económico y para la formulación, monitoreo y evaluación de proyectos. En este mismo sentido, se presta asistencia técnica especializada a empresas y actores socioeconómicos para resolver problemas relacionados con la producción y el mercado, entre otros. Finalmente, las actividades que se encuentran más comúnmente son las de formación y capacitación destinadas a empresarios, gerentes y trabajadores.

Con relación al tipo de organización jurídica que adoptan, estos organismos pueden ser: a) instituciones públicas gerenciadas por la administración local y que operan como un departamento municipal más; b) entes autónomos que suelen ser creados por la administración local y gestionados como órganos con personalidad jurídica propia; c) entidades o sociedades mixtas con participación pública y privada, personalidad jurídica propia y plena autonomía de funcionamiento (gestión indirecta, sociedad mercantil, asociación, fundación de capital mixto público-privado), o sociedades de derecho privado y d) instituciones privadas bajo la fórmula de sociedades mercantiles de propiedad privada.

Finalmente, las agencias pueden tener diversas fuentes de financiación. Los fondos pueden provenir exclusivamente del sector público (local, provincial o nacional), o conformarse de manera mixta entre el sector público y el privado. Dentro de esta última variante se pueden distinguir, a su vez, diversas modalidades; por ejemplo, agencias donde el aporte privado es permanente, a través de una cuota, o aquellas donde éste se realiza para solventar actividades concretas que, generalmente, benefician al mismo sector que provee los recursos. También existen casos de agencias financiadas por fuentes exclusivamente privadas.

En todo caso, la bibliografía coincide en subrayar que no existe un modelo ideal de agencia válido para todas las circunstancias y momentos. Lo importante es que la participación local del desarrollo esté garantizada a través del modelo de agencia elegido, que sea un instrumento eficaz y eficiente para promover el desarrollo, y que garantice la participación efectiva de los actores relevantes del territorio en las iniciativas de desarrollo.

#### **5.1.1.4. Las agencias e institutos de desarrollo en Argentina**

El fenómeno de las agencias e institutos de desarrollo es muy reciente en la Argentina. En la práctica, se trata de experiencias cuyos orígenes se remontan a menos de una década atrás. Se puede decir que la concepción de las agencias de desarrollo fue introducida en 1997 a partir de la experiencia del Plan Estratégico en Córdoba. Por otro lado, y en forma casi simultánea, diferentes organismos nacionales comenzaron a trabajar con el nombre de las agencias pero con un perfil más ligado a los servicios hacia la pequeña y mediana empresa. Entre estas iniciativas pueden citarse las acciones emprendidas a nivel nacional desde la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), a través de la creación del Programa “Red de Agencias de Desarrollo Productivo”, como también desde el Banco de la Nación Argentina (reconvirtiendo este último sus acciones hacia lo que denominó los *centros de negocios*), por mencionar dos ejemplos (Costamagna y Saltarelli, 2004).

Las políticas públicas que alentaron la creación de este tipo de instituciones fueron tanto nacionales y provinciales como municipales. Dentro de las primeras se destaca la mencionada Red de Agencias de Desarrollo Productivo (ADP), creada por la SEPYME y que procuraba contribuir al desarrollo productivo de localidades y/o regiones provinciales determinadas. Esta Red se conformó mediante convenios que garantizaban que su dirección sería ejercida mayoritariamente por el sector privado, que su órgano directivo estaría compuesto por representantes del sector público provincial y/o local y del sector privado, y que se constituiría un Consejo Asesor al que deberían incorporarse todos aquellos agentes públicos y privados que se consideraran necesarios. En la actualidad la Red de Agencias de Desarrollo Productivo está integrada por cincuenta agencias de 18 provincias.

Las iniciativas provinciales más relevantes que se pueden mencionar son: el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), que se creó en 1996 como ente autárquico del Ministerio de la Producción provincial, con la misión de fortalecer y crear micro, pequeñas y medianas empresas en el ámbito de la provincia de Bs. As.; el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa - Centro Pyme de la provincia de Neuquén, creado en el marco del plan de desarrollo del gobierno provincial; las Asociaciones para el Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe; la Unidad de Promoción Empresarial del Gobierno de la Provincia de Mendoza; y Crear en Río Negro.

En lo que se refiere a las iniciativas municipales, desde fines de la década pasada se ha producido una proliferación de agencias e institutos de desarrollo a lo largo de todo el país. Sus características son tan heterogéneas como lo son las realidades locales, pero a los efectos de este trabajo estos organismos se pueden dividir en dos grandes grupos: los que se llaman *agencias*, y en algún caso *fundaciones*, y los que con la general denominación de *institutos* buscan los mismos objetivos aunque con modelos y estructuras jurídicas diferentes.

Siguiendo este esquema de análisis, se puede observar que las denominadas *agencias* tienden a presentar una composición multiactoral, con la participación de organizaciones empresarias, de la sociedad civil y universidades; mientras que los *institutos* suelen centrarse más en la articulación con el sector empresarial. Sin embargo, es conveniente ser precavidos respecto de la composición multiactoral de las agencias, ya que en ocasiones la participación privada se reduce a una simple formalidad que no evoluciona hacia acciones concretas<sup>42</sup>.

En términos territoriales, las agencias o institutos que surgen por iniciativa municipal se circunscriben al espacio local/municipal. Los casos en los que se incorpora la dimensión territorial/intermunicipal son escasos, pudiéndose nombrar, entre los que se destacan, a la Agencia Regional de Rosario.

En lo que respecta a las funciones que comprenden, se observa que todas estas instituciones tienen una cobertura muy amplia sin grandes niveles de especialización. En la mayoría de los casos sus funciones están ligadas exclusivamente a los servicios

---

<sup>42</sup> Cuestión advertida también por Costamagna y Saltarelli (2004a).

empresariales, con programas que abarcan consultoría, capacitación, información, comercio exterior e innovación tecnológica. Pero, además, estos servicios tienen un marcado acento “ofertista”, lo que contribuye a consolidar una relación de radialidad entre la oferta de servicios que el empresario puede tomar o dejar, pero para la que no siempre es consultado.

Asimismo, en las agencias –más que en los institutos– se implementan foros de discusión sobre la dirección que debe tomar la política de desarrollo local. De esta forma, los objetivos que se persiguen son formalmente de tipo global, en tanto se proponen promover la gestión asociada y participativa para que el crecimiento económico genere un impacto social. También manifiestan su intención de identificar estrategias de ordenamiento territorial, preservar los recursos ambientales, disminuir los indicadores de pobreza y desempleo y estimular la vida económica local. Pero las acciones emprendidas se refieren fundamentalmente al tipo sectorial, particularmente al estímulo a la producción económica local.

Ahora bien, las tres dimensiones que puestas en relación explican por qué las agencias e institutos de desarrollo poseen las características antes enunciadas, son el financiamiento, el modelo de gestión y, en menor medida, las formas jurídico-institucionales que estas instituciones adquieren. El financiamiento de estos emprendimientos es en su mayoría público, aunque no exclusivamente municipal. Efectivamente, las agencias o institutos vinculados con gobiernos provinciales y que tuvieron o tienen algún grado de desarrollo fueron financiados con presupuestos públicos. Definen su presupuesto en algunos casos con montos determinados (IDEB, Crear) y en otros por porcentajes sobre recaudaciones impositivas (Centro Pyme de Neuquén). Al financiamiento provincial se debe agregar el de las arcas municipales, que son las que verdaderamente solventan estas políticas. Efectivamente, los institutos son sostenidos formalmente por los presupuestos municipales mientras que la constitución de las agencias prevé un financiamiento mixto. Sin embargo, un análisis de la composición del financiamiento revela una amplia preeminencia pública. Entre las agencias que son, jurídicamente, asociaciones civiles sin fines de lucro<sup>43</sup> se encuentran casos en que el aporte original del municipio ha sido sustancial (Trelew), otros en los que los integrantes aportan una cuota societaria (Rosario), mientras que el aporte en recursos humanos y de infraestructura suele quedar a cargo del gobierno local. En otros casos el aporte privado se realiza en forma indirecta a través de una carga adicional a una tasa municipal, como es el caso de la Fundación de Cañada de Gómez. En este caso se trata de un verdadero aporte empresarial que contempla el criterio de equidad, ya que la tasa municipal tiene diferentes montos de acuerdo al tamaño y perfil de las empresas. Un caso particular se presenta en la provincia de Buenos Aires, en donde el Tribunal de Cuentas no permite a los municipios financiar regularmente a organizaciones de la sociedad civil, como sería el caso de las asociaciones sin fines de lucro propiciadas por la SEPYME. Esta particular situación es producto del atraso consuetudinario que esta provincia tiene en cuanto a su régimen municipal, ya que no ha realizado la adaptación de la Constitución Provincial a los mandatos de la Nacional en lo que a autonomía municipal se refiere. Frente a este impedimento, los municipios han generado dos instituciones que se denominan de forma diferente pero poseen potestades y características similares. En efecto, tanto los institutos (Florencio Varela, Lomas de Zamora, La Matanza) como las agencias (Bahía Blanca, Cañuelas) son dependencias formales de los municipios. Los primeros se crearon como unidades con cierta

---

<sup>43</sup> Las que integran la red de la SEPYME.

autonomía pero dependientes del municipio, mientras que las segundas fueron constituidas como unidades ejecutoras<sup>44</sup>.

Los recursos aportados por el municipio se destinan en su mayor parte a financiar estructuras centrales, que incluyen los edificios, equipamiento y recursos humanos comunales, y en menor medida a actividades concretas, por lo que es escasa la transferencia al sector privado en servicios o prestaciones. En general, las acciones concretas se financian a través de programas nacionales y provinciales, y en algunos casos organismos internacionales (Trelew), a lo que hay que sumar los aportes de los propios empresarios que se benefician de los servicios prestados. En otras palabras, los gastos fijos de las agencias e institutos los solventa el municipio, mientras que sus actividades son sostenidas por los recursos extralocales que se puedan obtener y por los empresarios, cuando éstos son beneficiarios directos de la actividad implementada. También es común encontrar la financiación mixta de actividades cuando la actividad cuenta con financiamiento público complementado por el privado.

Esta forma de financiamiento y esquema legal define el proceso de toma de decisiones y el peso específico que cada actor tendrá en él. Así, el que financia tendrá más poder que el resto de los actores para influir en las decisiones. Situación que se expresa, también, en la modalidad de gestión. Efectivamente, los institutos tienden a centralizar en funcionarios municipales la gerencia e implementación de los programas, reservando a los actores de la sociedad civil el papel de asesores o sujetos de consulta. Por su parte, en las agencias se suele hallar mayor injerencia de los actores extraestatales en el proceso de toma de decisiones, aunque se mantiene la figura del gerente responsable de las cuestiones operativas. De esta forma, éstas tienen un modelo de gestión más descentralizado, aunque el peso de la posición municipal suele ser el decisivo.

Ahora bien, también puede observarse que en la medida en que el proceso de gestión se centraliza, adquiere mayor eficacia; mientras que cuanto más descentralizado y participativo resulta se encuentran mayores problemas en las definiciones de las líneas de trabajo y, sobre todo, en la implementación de las acciones. En este punto adquiere relevancia la capacidad que posean los responsables de la coordinación de estos espacios asociativos, ya que, como se dijo antes, la tarea de coordinar implica conducir y mediar en las tensiones y conflictos que generan la interacción entre los sectores público y privado y la dinámica del entramado de las instituciones y actores locales, atendiendo a la desigual distribución de poder local a fin de evitar la captura del Estado por parte del sector privado. Esta tarea adquiere un sentido estratégico en la medida en que se orienta hacia donde la sociedad pretende marchar, lo que lo vuelve un proceso eminentemente político (Garnier, 1999). De esta forma, el perfil de los responsables de la gestión de los institutos es diferente del de quienes están al frente de las agencias. Mientras para los primeros se requieren capacidades operativas y relaciones con los otros organismos del sector público, a fin de obtener recursos extralocales, los segundos necesitan contar con una gran capacidad para la mediación y conducción de grupos heterogéneos cuyos integrantes buscan su propio beneficio. Sin embargo, es necesario reconocer que estos perfiles no son antagónicos sino que tienden a ser complementarios, en la medida en que cumplen funciones diferentes.

---

<sup>44</sup> [Ordenanzas municipales N° 1.924/03](#) de Cañuelas y 10.868/01 de Bahía Blanca.

Por otra parte, es necesario señalar algunos de los problemas más frecuentes que se pueden constatar en la experiencia argentina. En primer término se encuentra como un problema recurrente en los espacios asociativos la dificultad para obtener compromisos permanentes por parte de los actores privados y alcanzar decisiones operativas que redunden en un sentido integrado y estratégico del desarrollo, más allá de los intereses individuales, corporativos y de corto alcance. Para el caso de las agencias de desarrollo local se puede agregar el aporte sobre la experiencia argentina de Costamagna, cuando señala que las acciones conjuntas en los territorios involucran instituciones que todavía no comparten un objetivo y tienen dinámicas y perfiles distintos (Costamagna, s/f). A esto se suma que no resulta claro para los actores principales de las agencias que el desarrollo productivo es producto de procesos largos, complejos y repletos de aprendizajes permanentes. Más bien parece que no “todos saben adónde quieren ir, y esta falta de claridad hace que cualquier camino los lleve a destino, elemento de cuidado en términos de cualquier estrategia” (Costamagna y Saltarelli, 2004:20).

A su vez, se observa un extremado peso del papel que cumplen los funcionarios que tienen la responsabilidad de la ejecución y coordinación de estas iniciativas de desarrollo local. Efectivamente, muchas de las agencias e institutos han demostrado poseer una exagerada dependencia de sus capacidades, lo que las vuelve sumamente vulnerables a los cambios que la salida de éstos genera.

Otra cuestión relevante a tener en cuenta es que la creación de una entidad nueva puede generar inconvenientes cuando, en el caso de algunas agencias o institutos de desarrollo, se le adjudican funciones u objetivos similares a los de otras instituciones del ámbito municipal, como Secretarías de la Producción o, también, cámaras empresarias y hasta universidades. En estos casos, como los servicios que brindan son similares y, muchas veces, no complementarios, se genera competencia entre las instituciones y se debilita el marco de confianza y cooperación necesario para lograr una suma de esfuerzos que permita lograr un eficiente tejido institucional de apoyo al sector productivo. Este problema, que suele mencionarse en la mayoría de los estudios sobre agencias realizados en distintas partes del mundo, trae aparejado un crecimiento un tanto desordenado de estas instituciones que no responden a ningún patrón de especialización ni consenso, mientras que no queda definido claramente su rol y competencias con relación a otro tipo de organizaciones (Costamagna y Saltarelli, 2004).

Finalmente, si bien, como se ha señalado, en América Latina todavía es muy reciente el surgimiento de entidades específicamente dedicadas a promover el desarrollo económico en un territorio determinado (Llisterri, 2000), para el caso argentino se puede señalar que no tiene “un esquema patrón de agencia que guíe las estrategias ni tampoco un marco de acuerdo conceptual” (Costamagna y Saltarelli, 2004), a lo que se agregan problemas de sustentabilidad en el tiempo y de visión estratégica.

### **5.1.2. Las incubadoras de empresas**

La creación de incubadoras de empresas es una política que se enmarca dentro de las de tipo productivo, industrial y tecnológico de orden local, regional, nacional y comunitario, orientadas a favorecer la generación de nuevos emprendimientos, la transformación de los tejidos industriales regionales y la disminución de los niveles de desempleo.

En particular, se trata de entidades encargadas de apoyar el nacimiento y las primeras etapas del desarrollo de nuevas empresas, haciendo especial hincapié en factores como la innovación, el conocimiento y el desarrollo de nuevas tecnologías. Generalmente proveen servicios profesionales y estructuras de apoyo tales como utilización de espacio físico, servicios administrativos y de comunicación; facilitan el acceso al crédito, capacitación y entrenamiento gerencial, uso de equipos compartidos, consultoría y otros beneficios. En resumen, proveen un ambiente controlado que permite a las empresas emergentes desarrollarse, aumentando sus posibilidades de supervivencia y procurando su rentabilidad a través del tiempo.

En líneas generales, las diferentes funciones de una incubadora consisten en ofrecer los medios adecuados y adaptados a la puesta en marcha de las empresas, reduciendo costos fijos o iniciales; facilitar el acceso de los creadores de empresas a expertos competentes en management y, eventualmente, a la tecnología adecuada, así como preparar la implantación definitiva de la empresa en el tejido económico local.

El principio básico de las incubadoras consiste en compartir los costos, lo que permite a las jóvenes empresas encontrar un equipamiento competente cuyo costo ellas no podrían afrontar en solitario, y subcontratar en el lugar servicios (de base y de apoyo) que no son propios de su actividad. Los servicios de base tienen que ver con aspectos administrativos que revistan un carácter regular y estándar. Por otro lado, los servicios de apoyo tienden a ser individualizados y consisten, principalmente, en brindar asesoramiento en materia de gestión o *management*, desarrollo técnico, transferencias de tecnologías, etc. Entre estos servicios se cuentan, generalmente, el apoyo a la comercialización y ventas (asesoramiento en marketing, selección de vendedores, diseño de documentos comerciales, etc.), asesoramiento para la exportación, asistencia de tipo tecnológico, control de costos, asesoramiento financiero, jurídico, contable y fiscal, así como asistencia técnica para elaborar planes de empresa.

Entretanto, la dirección de la incubadora se ocupa de la gestión general. Principalmente de efectuar el cobro de alquileres y servicios, del seguimiento presupuestario y administrativo, de la organización general y de las relaciones con los usuarios de la incubadora. Asimismo, favorece las sinergias internas creando un efecto de aglomeración que potencia un entorno favorable a los intercambios y a la calidad del trabajo, mientras organiza las relaciones externas con el fin de construir una imagen colectiva de la incubadora que favorezca la captación de nuevos emprendedores y las posibilidades comerciales de las empresas comprendidas en el proyecto, al tiempo que establece buenas relaciones con los organismos institucionales, financieros y los ámbitos empresariales y tecnológicos (Proyecto Local, 2002).

En algunas ocasiones, las incubadoras adoptan un carácter tripartito en tanto se implementan a través de alianzas entre los sectores público, privado y educativo (universidades). En este sentido, la universidad y otros centros de investigación, los empresarios y el poder público, en todas las esferas, tienen en la incubadora una oportunidad de transformar ideas y tecnología en productos y empleos, contribuyendo al incremento del nivel de desarrollo regional, dentro de una propuesta más racional de aprovechamiento de los recursos naturales, técnicos, financieros y humanos (Camacho Pico, 1998).

Asimismo, la literatura resalta el hecho de la interrelación y articulación entre distintos sectores. Siguiendo a Jaime Camacho Pico, “para incubar empresas es necesario un proceso emprendedor, resultante de la combinación de gente con talento que posee ideas que conllevan la aplicación de la tecnología, junto con recursos expresados en forma de capital y de *know-how* o conocimiento; en el medio en el cual se incuban estas empresas, el sistema financiero favorece sus innovaciones, el sistema de mercado las absorbe, el sistema legislativo les da estímulo y protección, y el sistema educativo impulsa la cultura emprendedora; la interacción de estos cuatro actores se debe plasmar en la creación de nuevas empresas que generen empleo profesional y valor agregado de alto contenido en tecnología, y ayuden de este modo a fortificar el tejido industrial de la zona, el cual en la mayoría de las situaciones se encuentra poblado de empresas del orden tradicional” (Op. Cit.).

### **5.1.2.1. La experiencia internacional**

Históricamente, el hecho que impulsó a las incubadoras de empresas fue el éxito que tuvo la región conocida como Silicon Valley, en California. En la década de 1950 la Universidad de Stanford tomó la iniciativa de formar ingenieros electrónicos que luego tuvieron la oportunidad de obtener algunos contratos de desarrollo con el gobierno y, de ese modo, fueron generando empresas que finalmente dieron origen a un parque industrial y, posteriormente, a un parque tecnológico. Sin embargo, fue la década de los setenta el período en el que comenzó la mayor expansión, consolidándose en los años ochenta.

Como reflejo de esta tendencia, en 1984 se creó, en los Estados Unidos, la National Small Business Administration y el Small Business Innovation Research (SBIR), que comenzó a promover la creación de nuevas incubadoras de empresas, mientras que en 1985 surgió la National Business Incubator Association (NBIA), organización privada de incubadoras de empresas, que hacia 1999 reunía a unos ochocientos miembros (Scotti, 2002).

De esta forma, la actual estructura que las incubadoras tienen se configuró a partir de la década de 1970 en EE.UU. y Europa occidental. Unieron sus esfuerzos los gobiernos locales, universidades e instituciones financieras, con vistas a impulsar la industrialización de regiones poco desarrolladas. La motivación fue de naturaleza social: creación de puestos de trabajo, generación de renta y desarrollo económico en un contexto de políticas gubernamentales de desarrollo regional. Por esto, además de enfocarse en sectores de alta tecnología, privilegiaron también sectores tradicionales de la economía, con el objetivo de mejorar procesos y productos (AIPyPT - SeCyT, 2003).

En la Unión Europea se destaca la Red Europea de Centros de Empresas e Innovación (EBN), entidad que agremia a los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEIs), es decir, las incubadoras de empresas de base tecnológica apoyadas por la Comisión Europea a través de su Directiva General XVI (Política Regional). En particular, la Red ayuda a los centros a incrementar su eficiencia y desempeño individual y colectivo, asegura el intercambio de experiencias y *know-how*, y establece colaboraciones en I+D, en tecnología y en marketing.

La EBN es una asociación internacional que engloba tanto a los CEEIs como a las empresas y organizaciones susceptibles de servirle de soporte. Fue creada en Bruselas

en 1984 y de inmediato recibió el apoyo y el financiamiento de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Por su lado, estos Centros Europeos de Empresas e Innovación fueron concebidos inicialmente como un instrumento para asistir a regiones deprimidas o de reconversión industrial y a áreas económicamente menos desarrolladas de la Comunidad Económica Europea. En este sentido, los CEEIs realizan acciones de promoción encaminadas a la creación de nuevas empresas y/o nuevas actividades innovadoras en las empresas existentes, introduciendo nuevas tecnologías y/o nuevas estructuras organizativas.

La creación de este tipo de centros fue justificada por la necesidad de incentivar el espíritu de empresa y aumentar las posibilidades de éxito de las iniciativas empresariales locales, con el fin de generar un potencial suplementario y creciente de oportunidades de empleo. Para ello apoyan la generación de actividades susceptibles de aportar valor agregado a su territorio, facilitándoles un amplio conjunto de servicios aconsejables y de gran valor estratégico.

Actualmente también muchos países en desarrollo están utilizando incubadoras de empresas. Tal es el caso de China, India, México, Turquía, Polonia y Brasil, entre otros. Este último comenzó a trabajar en incubación en 1984, cuando se crearon cinco fundaciones tecnológicas para realizar transferencia de tecnología de las universidades al sector productivo. En 1987 se creó ANPROTEC (Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos de Tecnologías Avanzadas), con el objeto de articular el movimiento de creación de incubadoras de empresas. En 1991 el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas) comenzó a fortalecer las incubadoras a través de estudios de viabilidad técnica, capacitación y apoyo financiero como alternativa para fomentar la creación de micro y pequeñas empresas. Actualmente Brasil cuenta con más de 200 incubadoras de empresas (AIPyPT - SeCyT, Op. Cit.).

#### **5.1.2.2. Definición y tipologías**

Las incubadoras de empresas también se conocen bajo otras denominaciones: viveros de empresas, semilleros de empresas, centros de innovación empresarial, centros de innovación y tecnología, y centros de nuevas empresas, entre otras. A su vez, existen variantes, como los parques tecnológicos o los parques científicos y de investigación. Otra diferenciación puede tomarse desde el punto de vista de la orientación o propósito. Así, se hallan incubadoras especializadas en determinados productos, otras que se orientan a empresas de servicios, o las que se dedican a cualquier tipo de empresa, independientemente del producto que fabrique o el servicio que brinde. Dentro de éstas se pueden distinguir las dedicadas a las nuevas tecnologías. Además, se encuentran las que amparan a las empresas después de su creación efectiva y las que se orientan a la creación de nuevas compañías. Finalmente, las incubadoras pueden clasificarse por su estructura en: sin fines de lucro privadas, sin fines de lucro públicas, académicas (universitarias, que además de desarrollar la tarea de incubación brindan la oportunidad de realizar investigación y docencia), con fines de lucro o mixtas.

Por otro lado, la literatura aporta una amplia gama de definiciones. Así, para algunos una incubadora de empresas es un organismo de interlocutores públicos y privados que ponen en marcha y ofrecen, en un territorio que presenta un potencial empresarial suficiente, un sistema completo e integrado de actividades y servicios de excelencia

para la pequeña y mediana empresa con el objetivo de crear y desarrollar actividades innovadoras e independientes (Dirección de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas, 1984). Desde otra perspectiva, es un edificio o grupo de edificios próximos a una instalación académica o de investigación en el que se habilitan espacios para que individuos o grupos de individuos emprendan actividades de investigación y desarrollo de prototipos, persiguiendo que un emprendedor transforme su idea en producto comercial; transcurrido un plazo, deben abandonar las instalaciones (Martínez, 1987). También, la incubación de empresas puede considerarse una política de desarrollo industrial promovida por agentes gubernamentales o por el sector privado, que consiste básicamente en ofrecer espacios acondicionados para albergar actividades empresariales o industriales en etapa de diseño, prototipos e inicio formal de producción o servicios, a lo que se agrega la asistencia técnica y el acompañamiento necesarios para que estas iniciativas lleguen a constituirse en empresas (Velasco, 1995).

En Argentina se cuenta con la definición establecida por el Régimen de Promoción para Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos. Allí se define a la incubadora como “el espacio físico y el conjunto de servicios básicos compartidos por varias empresas en formación, que cuenta con un grupo técnico administrativo para gestionar el acceso a instrumentos de promoción y fomento, y que a su vez está estrechamente vinculado con un área académica o de investigación y desarrollo, que aporte servicios científicos-tecnológicos especializados. Las incubadoras pueden ser sectoriales o regionales, de base tecnológica, productiva o de composición mixta”.

Por su parte, la Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina (AIPyPT) plantea que una incubadora de empresas es una herramienta central en el proceso de generación y consolidación de micro y pequeñas empresas, ya que otorga una serie de apoyos (formación, entrenamiento, asesoramiento, financiación, vinculación tecnológica, entre otros) a las nuevas empresas, especialmente las más innovadoras, que son más vulnerables. Promueve, además, la cultura de la innovación y el *emprendedurismo*, y la formación de emprendedores tanto en los aspectos técnicos como en los gerenciales. También, es un agente facilitador de la innovación tecnológica en pequeñas empresas. Finalmente, es un mecanismo de creación de trabajo económicamente sustentable y de desarrollo regional, tal como lo demuestran experiencias en todo el mundo (AIPyPT - SeCyT, Op. Cit.).

### **5.1.2.3. La situación en Argentina**

El desarrollo de las incubadoras de empresas en Argentina se vincula preferentemente con el sistema científico-tecnológico y se encuentra recientemente amparado en la Ley Marco de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, de abril de 2004. Allí se establece que la autoridad de aplicación del Régimen de Promoción para Incubadoras de Empresas es la Secretaría para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva de la Nación. Desde ésta se lleva adelante el programa diseñado para favorecer la creación y el fortalecimiento de incubadoras que brinden asesoramiento, financiamiento, vinculación tecnológica, infraestructura y servicios compartidos a empresas innovadoras en sus diversas fases de desarrollo inicial, desde su ideación hasta su egreso al mercado; así como de parques y polos tecnológicos capaces de producir y conformar ambientes favorecedores de sinergias e intercambios productivos entre empresas, centros de I+D y universidades para favorecer la competitividad y la generación y transferencia de tecnologías.

Esta iniciativa genera la articulación con organismos, instituciones y programas tales como la Secretaría de Políticas Universitarias, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, el CONICET, la SEPYME, la iniciativa de creación de Fondos de Capital de Riesgo, la Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina y la Federación Bonaerense de Parques Científicos y Tecnológicos, entre otros. Asimismo, participa de las diversas iniciativas internacionales de la SECyT referidas a la incubación de empresas, tales como el Programa de la OEA para la creación de empresas de base tecnológica (SECyT, 2004).

#### **5.1.2.3.1. El estado de situación de las incubadoras en Argentina**

La Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina (AIPyPT), asociación sin fines de lucro creada en 1999, realiza a nivel nacional numerosos aportes y contribuciones que se han expresado fundamentalmente en tareas de sensibilización, formación, asistencia técnica y estudios sobre la creación de empresas innovadoras, la promoción del *emprendedurismo* y el desarrollo local, entre otras. Su misión consiste en crear, desarrollar y fortalecer incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos que contribuyan a aumentar el número de emprendimientos innovadores y de empleos, y a generar y distribuir más riqueza.

A fines de 2003, la AIPyPT encaró, con el apoyo de la SECyT, un estudio sobre la evolución de las incubadoras, parques y polos tecnológicos, socios o no de AIPyPT, que se encontraban funcionando entre 2002 y 2003. Como apreciación general, el estudio señala que las incubadoras son herramientas muy jóvenes en la Argentina, en comparación tanto con los países desarrollados como con otros de industrialización tardía. Es posible afirmar, sin embargo, que es alto el número de proyectos en fase de implantación y que es esperable, al menos, la confirmación de varios de ellos y la emergencia de otros nuevos. También es relevante la presencia de universidades y centros tecnológicos tanto en la creación como en la promoción de las herramientas, aunque su presencia no garantiza el rasgo de “tecnológico” de los emprendimientos (AIPyPT - SECyT, Op. Cit.).

A su vez, algunos de los principales resultados obtenidos por el estudio fueron que, antes de 2001, solamente funcionaban ocho incubadoras de empresas, en tanto que en los años siguientes se instalaron quince (cuatro en 2001, cuatro en 2002 y siete en 2003). El 61% de las incubadoras censadas tienen un origen público, mientras que el 26% son mixtas y sólo el 13% privadas. Entre las primeras, en el 57% de los casos participan municipios. Los objetivos principales que se plantean estos organismos al incubar empresas son la creación de empresas (87%) y la formación de emprendedores (83%). La vinculación entre incubadoras e instituciones de investigación y desarrollo es extendida, ya que se presenta en el 82% de los casos. En el mismo sentido, la presencia de las universidades es fundamental, con un 95% de vinculación. Finalmente, el financiamiento es uno de los aspectos más críticos de la tarea de incubación en la Argentina, y aun cuando no existen mecanismos consolidados de financiamiento a incubadoras e incubados, casi todas proveen alguna forma de acompañamiento para que el emprendedor acceda al sistema financiero (AIPyPT - SECyT, Op. Cit.).

#### **5.1.2.3.2. Las experiencias municipales**

Si bien, como se dijo, los municipios participan en más de la mitad de las incubadoras de empresas del país, las iniciativas propiamente municipales son escasas. En efecto, si bien figuran en los planes de agencias de desarrollo (como la de Río Grande) o están surgiendo vinculadas a los parques industriales (como la reciente iniciativa de Paraná, con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), las experiencias concretas y perdurables no son muchas. Sin embargo, se pueden mencionar algunos casos que evidencian su incorporación a la agenda de los gobiernos locales.

Así, siguiendo las tipologías antes presentadas, las incubadoras de origen municipal se caracterizan por ser de empresas y emprendedores, sin diferenciar entre productos o servicios. La mayoría se orientó a las Pymes, como los casos de Junín, Trelew y General Pico, que funcionó sólo hasta 1999; encontrándose un caso que se especializó en microempresas: el de Olavarría. A continuación se presentan brevemente los casos que más desarrollo han alcanzado.

La incubadora de empresas de Junín, en la provincia de Buenos Aires, funciona desde 1999, en el marco de la Agencia de Desarrollo Local, enclavada en el parque industrial. Tiene espacio para seis emprendimientos y su financiamiento es municipal. Los emprendimientos abarcan desde la electrónica, la inyección plástica y los inoculantes para soja, hasta la producción de elementos de limpieza o elaboración de alimentos. Se establece un plazo de tres años de incubación y, hasta la fecha, un emprendimiento ha emigrado al parque industrial mientras que otros han fracasado por cuestiones económicas, de mercado y societarias.

En el caso de Trelew la iniciativa no lleva el nombre de incubadora pero su funcionamiento y objetivos permiten su incorporación en este apartado, en tanto que el proyecto consiste en dotar un espacio físico con los servicios básicos y de infraestructura necesarios para el desarrollo de emprendimientos industriales nuevos en la región, dentro del ejido del parque industrial, a un costo fijo menor, a lo que se suma la posibilidad de ofrecer a potenciales inversores una alternativa de radicación. Asimismo, se ofrece asistencia técnica para la elaboración de planes de negocios, en materia impositiva y financiera; gestión administrativa, cursos de capacitación y búsqueda de oportunidades comerciales. Así, los objetivos consistían tanto en fortalecer las industrias existentes como en promover la creación y radicación de nuevas empresas.

Se trata de un proyecto de la Secretaría de Producción de la Municipalidad que se denominó "Suelo Industrial Trelew". En una primera etapa funcionó como una incubadora virtual o externa, en tanto se ofrecieron los servicios desde la Unidad de Servicios de la Secretaría mientras se obtenía el traspaso de un inmueble ubicado en el Parque Industrial Trelew (PIT) que pertenecía a la Provincia de Chubut. Si bien, originalmente, el proyecto planteaba concentrarse en empresas textiles o vinculadas a este sector, luego se amplió el espectro de empresas asistidas, incorporando la metalurgia y metalmecánica.

La incubadora de microemprendimientos es una experiencia de la Municipalidad de Olavarría que surgió en 1994, cuando se obtuvo un subsidio del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para reciclar galpones del ferrocarril que se encontraban en desuso. Esto permitió la construcción de diez módulos productivos, un

módulo para servicios técnicos, una sala de capacitación y sector de sanitarios, y allí comenzó a trabajar un grupo de microemprendedores.

Este proyecto tiene por objetivo fortalecer y multiplicar los pequeños emprendimientos productivos para que den origen a pequeñas empresas. Para esto, se pretende minimizar los riesgos empresariales, a fin de crear empresas competitivas. Asimismo, se aspira a que la producción de bienes o servicios de los proyectos pueda proveer, en primera instancia, al mercado local. Para esto se adjudica a cada emprendedor seleccionado<sup>45</sup> un espacio físico en el galpón mencionado por un período de cuatro años. El emprendedor recibe capacitación y asistencia técnica provista por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y comparte con el resto de las empresas incubadas servicios de administración y marketing, a la vez que goza de la eximición de las tasas municipales.

Las empresas incubadas realizan actividades metalúrgicas, de carpintería, electricidad, reparación de tornos industriales, elaboración de productos en plásticos reforzados y trabajos en poliuretano. Luego de seis años, algunas empresas han superado la etapa de incubación y otras han fracasado.

Estas experiencias tienen como punto en común la orientación hacia el sector industrial, y si bien han articulado acciones con las universidades locales, no son de base tecnológica sino productiva. Asimismo, los problemas más comunes que han tenido se centran en cuestiones de calidad, competitividad y sustentabilidad de los emprendimientos. En otras palabras, la escasa capacidad de generar empresas que se encuentren en condiciones de competir en el mercado sin la protección que la incubadora brinda.

Como se puede observar, las incubadoras de empresas no han logrado un relevante lugar en la agenda de las políticas municipales de desarrollo local, sino que lo más común ha sido la incorporación de los gobiernos locales a las iniciativas que en este sentido han generado las distintas instituciones del sistema científico-tecnológico nacional. Esto se debe a que, en Argentina, se trata de una política que se ha desarrollado ligada a la innovación tecnológica más que al mundo empresarial. En síntesis, la experiencia es reciente y no se ha desarrollado en un grado que permita obtener conclusiones relevantes.

## **5.2. La promoción de las pequeñas y medianas empresas**

En este punto se procederá, primero, a justificar la relevancia de las Pymes en el proceso de desarrollo local, la cual se relaciona con su papel en el mercado interno, particularmente en lo que hace a la generación de empleo. Asimismo, se analiza el papel del mercado externo como alternativa para la expansión de la actividad productiva y la mejora de la calidad del sistema productivo local. Luego se analizan las políticas municipales de apoyo a las Pymes. Éstas se agrupan en las destinadas a ampliar el

---

<sup>45</sup> El emprendedor seleccionado debe disponer de un capital mínimo para desarrollar su proyecto; aceptar la instalación y uso compartido de infraestructura y equipamientos para la explotación, y la necesidad de una gestión comercial compartida para la obtención de mejores mercados y precios. El programa dispone capacitación permanente en todos los aspectos necesarios, más allá de los técnicos, y el emprendedor se compromete a abonar un canon a partir de los seis meses de su instalación y por el resto del período en que permanezca en las instalaciones.

mercado, tanto interno como externo, y la búsqueda del incremento la productividad de las empresas a través de la innovación por medio de la articulación con el sector educativo y científico-tecnológico.

### 5.2.1. La relevancia de las Pymes

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) ocupan un lugar estratégico para el desarrollo local por tres razones fundamentales. Una, por el papel que tienen en el desarrollo endógeno, los sistemas productivos locales y la especialización flexible. Efectivamente, como se planteó en el primer capítulo, se considera al territorio como complejo de producción territorial en cuyo marco se combinan procesos de integración donde los actores combinan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992) a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a los actores empresariales sino también a las instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, todas las sociedades localizadas en un territorio tienen recursos que constituyen su potencial de desarrollo, en el que se pueden identificar tres dimensiones, una de las cuales es la económica, en la que “los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados” (Vázquez Barquero, 1988: 129). De esta forma, los empresarios de las Pymes constituyen el actor privilegiado del desarrollo local en tanto conducen a las empresas cuyos destinos se encuentran fuertemente entrelazados con los del territorio en el que se encuentran, conformando un sistema productivo local que tendrá mayores posibilidades de desarrollar conductas flexibles y adaptativas a los cambios que demanda la economía globalizada.

Efectivamente, respecto de las grandes empresas globalizadas, las Pymes tienen una mayor dependencia del entorno territorial para garantizar su supervivencia y desarrollo. Los sistemas productivos locales dependen, en gran medida, de las características de su entorno territorial; las que incluyen a los recursos naturales disponibles –que en el caso argentino son sumamente relevantes, puesto que muchas veces constituyen ventajas comparativas–, y la calidad del entramado productivo local, tanto en el encadenamiento vertical (proveedor-cliente) como el horizontal, en términos de *cluster*. También, dependen de la existencia de una infraestructura de servicios adecuada que garantice buenos sistemas de comunicación y transporte, acceso a la energía necesaria, etc. Asimismo, se han vuelto cada vez más relevante los elementos que pueden agruparse bajo el concepto de *capital social*<sup>46</sup>; especialmente los aspectos referidos al nivel de educación, formación y capacitación laboral, y al lugar social que se le asigna a la capacidad emprendedora. Finalmente, se torna sustancial la cantidad y calidad de las instituciones locales y, particularmente, la capacidad del Estado para implementar políticas de apoyo al sector.

---

<sup>46</sup> A partir del trabajo de Robert Putnam sobre el desempeño institucional de las regiones italianas, el concepto de capital social es utilizado para designar aquellos rasgos de la organización social –como la confianza, las normas y las redes– que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas (Putnam, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton, 1993. Traducción de Marcelo Valente). En esta obra, Putnam concibe este tipo particular de capital como un “stock” que las sociedades acumulan a través de períodos históricos largos, y del cual dependen sus posibilidades de desarrollo actuales. Otros autores, preocupados por las políticas de desarrollo, argumentan que se trata de un recurso construible en el mediano y corto plazo, aun en contextos adversos. Al respecto, véase por ejemplo Evans, Peter: “Development Strategies across the Public-Private Divide”. *World Development* (Vol. 24, 6), junio 1996.

Ahora bien, esta dependencia del entorno local tiende a generar mayores compromisos del empresariado de las Pymes con la suerte del territorio donde se hayan instaladas sus empresas. Por lo tanto, para los gobiernos locales resulta más sencillo interactuar con estos empresarios que hacerlo con los gerentes de las grandes empresas. Sin embargo, es oportuno señalar que no se trata de un comportamiento general. En efecto, ni todas las empresas ignoran el territorio<sup>47</sup> ni tampoco la vecindad territorial asegura la existencia de un sistema productivo local<sup>48</sup>. Como se ha dicho y se verá más adelante, el empresariado local suele carecer de visión estratégica y tiende a buscar mejoras corporativas. Por lo tanto, no se trata de una situación dada sino de un proceso que demanda ser construido localmente.

Las otras razones que resaltan el papel de las Pymes es su participación en la dinámica del mercado interno y su capacidad de generar empleo. El mercado interno cumple un papel central para el desarrollo, particularmente en América Latina. En este sentido, resulta pertinente señalar lo observado por Albuquerque (2004) acerca del rol que desempeña: “Según cifras oficiales del Banco Mundial... las exportaciones de bienes y servicios suponen en 1999 el 23,2% del PIB mundial. Esto quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de exportaciones es superior a las tres cuartas partes del PIB mundial. Hay que tener en cuenta, además, que estas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, ya que dejan fuera las actividades productivas de autoconsumo, trueque y economía informal, las cuales son una parte muy importante en los países en desarrollo. El sistema productivo mundial está constituido, por tanto, por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado del mismo, junto a otro conjunto mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados internos, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas. La producción interna es, por tanto, un componente principal en todos los países, aunque el diseño de la política de desarrollo productivo no parece recoger esta constatación, ocupándose a veces de forma casi exclusiva de la parte de la producción que se orienta hacia el comercio exterior<sup>49</sup>” (Albuquerque, Op. Cit.: 24).

En efecto, como se ha señalado “las Pymes no constituyen un sector marginal de la estructura industrial, sino un actor relevante, particularmente en materia de empleo” (Peres y Stumpo, 2002: 13). En el mismo sentido, las micro y pequeñas empresas tienen relevancia en los sistemas productivos de los países de América Latina en donde más del 95% de las empresas pertenecen a este sector (Castillo, V. et al., 2004).

Así, es comúnmente aceptado, las Pymes tienen un papel primordial en la creación de empleo. Situación que también se encuentra en Argentina. En efecto, como saldo del

---

<sup>47</sup> Como lo demuestra el caso de una gran empresa globalizada como Siderca, que a lo largo de los años ha sido un actor central en el desarrollo de Campana y Zárate, llegando, incluso, a motorizar el plan estratégico de la primera localidad (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

<sup>48</sup> Se pueden hallar estructuras productivas dominadas por una conformación marcadamente dual, en donde se registra la convivencia territorial de una gran concentración en pocas empresas con una gran dispersión en microempresas y pequeñas empresas de hasta 50 empleados que no necesariamente constituyen una trama industrial ni se convierten en proveedores de las mayores, sino que forman parte de un esquema productivo altamente fragmentado.

<sup>49</sup> No es mi intención desdeñar en lo más mínimo la importancia de las exportaciones en cualquier economía, sino subrayar la importancia de la producción interna, ya que si las exportaciones no procuran una inversión productiva interna no son mecanismo suficiente de desarrollo nacional. (Nota de Albuquerque.)

período comprendido entre los segundos trimestres de 2002 y 2003 se registró un crecimiento neto positivo en el empleo de las empresas medianas (33 mil puestos), pequeñas (33 mil puestos) y microempresas (23 mil puestos). Por su parte, las empresas grandes destruyeron 3 mil puestos, lo que representa una caída del 0,2% en el empleo del estrato (MTESS, 2003: 9). En el período posterior a la crisis de 2001 y la devaluación se revirtió la tendencia del período 1996-2003 en el que las grandes empresas constituyeron el estrato con mayor creación neta de empleos (MTESS, Op. Cit.), situación que se explica por el proceso de concentración económica de la década de los noventa.

Si bien, como se pudo observar, las Pymes ocupan un papel central en la dinámica del mercado interno, particularmente para las economías latinoamericanas, no se deben descartar las oportunidades que brinda el mercado internacional. En efecto, tanto en los países desarrollados como en los de América Latina la participación de las exportaciones de bienes y servicios representa una fracción relativamente escasa de los productos brutos, que es llamativamente reducida en el caso argentino. A esto se suma que los principales actores del comercio internacional son las grandes empresas de capital multinacional. Esta situación ayuda a ponderar la relevancia del mercado interno pero, a su vez, plantea el desafío de incrementar la participación en el mercado internacional, particularmente para los países rezagado como la Argentina.

### **5.2.2. Las políticas municipales de apoyo a las Pymes**

Planteadas estas cuestiones generales que justifican la implementación de políticas de apoyo a las Pymes, se procede a analizarlas. En este trabajo, dichas políticas se han agrupado de una forma que permita proponer algunos tipos de intervención. Así, en primer lugar se encuentran las destinadas a ampliar el mercado, tanto interno como externo, entre las cuales se destacan las oficinas de apoyo al comercio exterior. Luego, las que tienen como fin la búsqueda del incremento de la productividad de las empresas a través de la innovación y la articulación con el sector educativo y científico-tecnológico.

Uno de los principales desafíos que enfrentan las Pymes y sobre los que pueden actuar las políticas municipales, es la ampliación del mercado para colocar los productos locales. Para esto se han generado dos tipos de programas. Unos, destinados principalmente al mercado interno, y otros, al externo. Los primeros son las ferias regionales o nacionales para exponer la producción local. Los segundos se orientan al estímulo del comercio exterior.

Las ferias de productos locales se han expandido desde fines de la década de los noventa y particularmente desde la crisis de 2001. En algunos casos se han apoyado en la estructura de las clásicas *ferias francas*<sup>50</sup>, o se han creado nuevos espacios para la comercialización de los productos locales. Se pueden encontrar las que se orientan a los microemprendimientos, a los productos de tipo artesanal y, finalmente, también las de tipo general. La periodicidad les otorga, también, diferentes características. En un extremo se hallan las que tienen una presencia sistemática, que suelen ser semanales o mensuales, y en el otro las que se realizan una vez al año como grandes eventos locales. En el primer caso se atrae un público local y microrregional, mientras que en el segundo se amplía el espectro de público y consumidores a una esfera regional y nacional.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, en Concepción del Uruguay, Entre Ríos.

En general estas iniciativas adquieren mayor relevancia cuando representan una gran movilización de las organizaciones sociales de la ciudad. En efecto, tomado el ejemplo de la Feria y Seminario de Producciones Alternativas de Chabás (una comuna de 8.000 habitantes en la provincia de Santa Fe), se pueden rescatar las externalidades que estas actividades generan. Allí se realiza una muestra que en su cuarta edición albergó a 180 expositores y tuvo una concurrencia de público que superó las 35.000 personas. Las producciones alternativas expuestas incluyeron arándanos y sus derivados, hierbas aromáticas, cunicultura, piscicultura, heliocultura, spirulina, nuez de pecán, carnes ahumadas, pequeños animales (ranas, yacarés, ñandúes, llamas, chinchillas, conejos, mascotas, etc.), gírgolas, forestación, riego, energía, dulces y productos comestibles artesanales, artesanías, etc. Tanto la entrada al evento como los stands para producciones alternativas fueron gratuitos. La organización fue una tarea conjunta entre la Comuna y la Asociación Centro Económico, que participa en la Secretaría de Producción local. Además, se involucraron las escuelas del lugar –cuyos alumnos organizaron y cobraron el estacionamiento, para financiar su viaje de estudio–, los Bomberos Voluntarios –quienes explotaron la carpa de comidas y espectáculos– y las cooperativas de servicios (electricidad, agua, gas), que los brindaron en la ocasión en forma gratuita. Asimismo, las actividades correspondientes al Seminario fueron organizadas por la Universidad Nacional de Rosario, a través de sus facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Veterinarias, y el INTA. Al mismo tiempo, se organizó una exposición del comercio y la industria local en un predio del ferrocarril que fue recuperado para la Feria.

De esta modalidad de feria surgieron proyectos de inversión, asociaciones de productores, posibilidades comerciales, capacitación y contactos con funcionarios y profesionales. La tarea continúa a lo largo del año, con cursos, conferencias y participación en muestras, y un permanente asesoramiento a productores y emprendedores.

Como se puede observar, en esta actividad se observa la generación de un ambiente de negocios para los productores, una forma específica de asociación público-privada, el aprovechamiento del patrimonio urbano y el fortalecimiento del capital social. De esta manera, no se trata sólo de la búsqueda de nuevos mercados, sino que se obtiene sinergia social alrededor de una actividad estratégicamente planteada.

A continuación se analizan los programas destinados al apoyo al comercio exterior<sup>51</sup> de las Pymes. La relación de estos programas con el desarrollo endógeno y el fortalecimiento de los sistemas productivos locales puede observarse en que la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad tiende a generar un ambiente productivo más dinámico y exigente. Asimismo, permite acrecentar el uso de la capacidad instalada de los proveedores directos e indirectos de los exportadores y, por lo tanto, reducir el costo unitario de la producción (economías de escala), produciendo un proceso de mejora en toda la economía local relacionada con el sector exportador.

A su vez, la necesidad de estos programas se encuentra en los altos costos de entrada y salida en el comercio internacional, que, además, crecen en términos relativos cuanto más pequeñas son las empresas. Por ejemplo: costos de permanencia en el mercado internacional, así como también la incertidumbre ocasionada por los cambios en las

---

<sup>51</sup> En este tema se sigue el trabajo de Dabat (2002).

reglas de juego, en los tipos de cambio reales, en las condiciones de financiamiento, etc. (Dabat, 2002). Entonces, “las políticas municipales pueden orientarse a crear instrumentos de amortiguación (*buffers*) de los cambios abruptos en las condiciones en las que operan, reduciendo el nivel de incertidumbre sobre la relación con el exterior” (Dabat, Op. Cit.: 37). Podemos decir, además, que son las empresas medianas y pequeñas las que necesitan apoyo para desenvolverse en el mercado internacional, puesto que las grandes compañías cuentan con recursos propios para hacerlo.

Ahora bien, en la experiencia argentina el surgimiento de las áreas de comercio exterior en los municipios adquirió mayor impulso a partir de la recesión iniciada en 1998, lo que se explica por la búsqueda de mercados externos en el afán de compensar la caída de la demanda interna. Siguiendo el trabajo de Dabat (*ídem*)<sup>52</sup>, las actividades que dieron forma a las políticas destinadas a impulsar el comercio exterior fueron las siguientes:

- De asesoramiento a exportadores y/o importadores locales, potenciales y efectivos, destinado a mejorar su desenvolvimiento. Se trata de actividades de bajo costo fiscal y resultados de corto plazo pero poco contundentes desde el punto de vista de la creación y consolidación de condiciones de competitividad internacional. Las consultas realizadas con mayor frecuencia son sobre importadores extranjeros, licitaciones internacionales, perfiles y estudios de mercado, ferias internacionales, oportunidades comerciales, gestión de negocios, eventos de capacitación para la iniciación a la exportación, misiones comerciales, rondas de negocios, normas de comercio exterior, normas del Mercosur, y estadísticas de comercio exterior.
- De intermediación entre los exportadores e instituciones públicas o privadas, argentinas o extranjeras, destinada a vincular a los productores de la oferta exportable con instituciones nacionales o internacionales que financien o gestionen operaciones de comercio exterior, logística, etc., y también inversiones tendientes a elevar la competitividad internacional de las firmas involucradas en esas políticas. En estos casos, la intervención del municipio consiste en conectar a actores e instituciones, por lo que se trata de una actividad indirecta.
- La ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior destinada a mejorar la competitividad de los productores de bienes exportables y a coadyuvar a la comercialización internacional de la oferta exportable local. Estas actividades pueden implementarse en forma directa por el gobierno municipal o en forma asociada con otras instituciones.
- Las que se orientan a la identificación de la oferta local exportable y de las oportunidades comerciales internacionales para empresarios locales; a la gestión de ventas, estudios y perfiles de mercados internacionales; a la determinación de precios de productos locales en mercados extranjeros; etc. Por otra parte, se suelen tomar medidas que facilitan el desenvolvimiento de los empresarios locales en este terreno, como las vinculadas a los reintegros de pasajes al exterior para empresarios o la declaración de

---

<sup>52</sup> Entre las municipalidades aludidas en esta parte del trabajo se encuentran las de Quilmes, Pergamino, Junín, Mar del Plata, Bahía Blanca, Berazategui, Lanús, Rosario, Lomas de Zamora, Morón y Vicente López

interés municipal frente a las misiones comerciales y eventos varios realizados en el país o en el exterior.

La ejecución asociada se encuentra cuando se concretan alianzas para desarrollar actividades en común con otros organismos públicos o privados. En el caso del comercio exterior se desatacan las actividades con la Fundación Exportar, el Directorio de Oferta Exportable de la Provincia de Buenos Aires, algunas embajadas de países extranjeros en la Argentina y cámaras binacionales, cámaras de comercio exterior zonales, y la participación en mesas internacionales de diálogo entre municipios, como el foro Mercociudades (Dabat, Op. Cit.).

La experiencia argentina señala que uno de los problemas centrales que tienen que administrar este tipo de programas es la tensión entre el “voluntarismo exportador” de los empresarios y los requerimientos técnicos y económicos que el comercio internacional plantea. En efecto, el primero fue desarrollado por los empresarios particularmente desde mediados de la década de los noventa, en un marco de apertura donde el mensaje oficial y de los medios generadores de opinión pública centraba el futuro de la economía argentina en su capacidad de insertarse en el mercado global. Pero esta presión por ingresar a un mercado tan competitivo tiene que ser compensada con los aspectos técnicos requeridos para hacerlo, que contemplan tanto cuestiones de competitividad con relación a los requisitos de calidad, precio y capacidad de cumplimiento de los compromisos, como lo referido a la burocracia que regula el comercio internacional. Por todo esto, la idoneidad técnica de las oficinas de apoyo al comercio exterior tiene un papel relevante.

Por último, se debe tener en cuenta que los esfuerzos municipales en esta política se encuentran, más que en cualquier otro caso, a merced de factores externos al gobierno local y su territorio, y que incluso escapan a las medidas de tipo nacional. En efecto, la posibilidad que tienen las Pymes para participar en el mercado global se encuentra sujeta a variables que van desde las oscilaciones de los precios internacionales hasta las políticas macroeconómicas y la fluctuación de las políticas cambiarias, tanto del propio país como del lugar de destino, etc. Por lo tanto, es una política demandada y utilizada por los empresarios pero que a su vez enfrenta dificultades para garantizar su sustentabilidad.

En este sentido, en la Argentina posterior a la devaluación han mejorado las condiciones para el incremento de las exportaciones de las Pymes, pero la recuperación de la demanda local vía sustitución de importaciones ha marginado a estas oficinas del centro de la escena en donde supieron estar en los años noventa.

El segundo grupo de políticas es el que procura la articulación con el sector educativo y científico-tecnológico como un aporte sustancial para incrementar la productividad de las empresas a través de la incorporación de procesos de mejora e innovación. Esta actividad ha generado la atención del Estado tanto en los países desarrollados como en los denominados en vías de desarrollo que cuentan con un sistema científico-tecnológico relativamente desarrollado<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> En América Latina el caso de Brasil es posiblemente uno de los más interesantes en términos de vinculación tecnológica.

En Argentina este proceso se ha focalizado en las llamadas “tecnologías blandas”, vinculadas a la administración y la gestión, relegando a las que se orientan al desarrollo de innovaciones o mejoras de productos, procesos técnicos, equipamientos y maquinarias. Este desbalance genera un serio problema en la medida en que éstas últimas se han convertido en uno de los principales elementos para la competitividad de las empresas. Su origen se puede rastrear tanto en el comportamiento de las universidades y el sistema científico-tecnológico como de las empresas. Los primeros se encuentran, generalmente, limitados por una lógica corporativa y autocentrada en sus propios códigos e intereses, a lo que se suma la compleja trama burocrática que conspira contra la capacidad de responder, en tiempo y forma, a los requerimientos empresariales. Pero, a su vez, se carece de una demanda sostenida del sector productivo que ayude a generar y consolidar un cambio cultural en el sistema científico-tecnológico. Esto último se debe a que la dinámica tecnológica de las empresas argentinas reconoce ciertos comportamientos, a saber: por un lado, un grupo de empresas se incorporan al comercio internacional con productos compatibles técnicamente con los estándares internacionales, lo que desestimula la innovación de productos o procesos. Otro conjunto de firmas opta por la importación de bienes de capital que, sobre la base de una incorporación externa de productos y procesos, le permiten trabajar sobre demandas segmentadas de bienes de consumo masivos. A esto se suma el retroceso productivo de los sectores intensivos en tecnología, como la farmoquímica, la producción de algunos bienes de capital y el complejo electrónico; retroceso que priva a la economía nacional de cierta independencia y de los efectos del derrame que su desarrollo produce sobre el resto de la economía. Por último, se halla una brecha internacional en cuanto al tamaño de las empresas y a la productividad que no ha sido resuelta (Kosakoff, 1998).

Sin embargo, estos problemas no se trasladaron a las tecnologías organizacionales. Esto se debió a que el sector empresario las revalorizó en la medida en que se incorporaban nuevos criterios ligados a la flexibilización y especialización, y se consolidaban nuevas formas de organización empresarial, como las alianzas de firmas locales con extranjeras o los acuerdos de complementación, a lo que se sumó el recambio generacional de los empresarios (Kosacoff, Op. Cit.). Pero, a su vez, esta demanda encontró una respuesta no sólo en las grandes consultoras internacionales sino también en las universidades públicas y privadas, que generaron una amplia oferta de cursos de capacitación y carreras de posgrado destinados a ocupar un lugar en este nuevo escenario<sup>54</sup>. Así, proliferaron consultorías y actividades de capacitación destinadas a mejorar la capacidad de gestión de las empresas.

Esta situación generó las condiciones para que los municipios impulsaran programas de capacitación en los que generalmente cumplen la función de nexo entre los empresarios y las universidades y las consultoras privadas. De esta forma se logra cierta economía de escala, poniendo a disposición de las Pymes locales una oferta de capacitación que por sí mismas no podrían costear. A su vez, las actividades de capacitación constituyen un elemento de suma importancia para el desarrollo y/o fortalecimiento del capital social.

---

<sup>54</sup> Probablemente esta capacidad de respuesta se deba a las características de los integrantes de los planteles docentes de las facultades y carreras ligadas a los temas organizacionales, que tienen una amplia vinculación con el sector privado y el mundo de los negocios.

En este sentido, se pueden diferenciar dos tipos de actividades de capacitación. Por un lado, las que se orientan a producir los cambios culturales que el desarrollo local demanda. Se trata de aquellas que tienen por objeto “sensibilizar” acerca de la necesidad de encarar los cambios con nuevas perspectivas y que, por tanto, sus resultados se pueden evaluar a mediano plazo. Por otro, las que tienen un perfil “técnico-herramental” y están destinadas a brindar saberes específicos destinados a mejorar la productividad y competitividad de las empresas. Se trata de las que se orientan a la actualización de los empresarios en los nuevos temas de la gestión, tales como la flexibilidad, la calidad, etc. En el mismo sentido se organizan actividades de capacitación destinadas a actualizar y/o generar nuevos conocimientos y aptitudes entre los trabajadores. Esto último ha sido alentado bajo el supuesto que recursos humanos bien formados y actualizados resultan indispensables para que las empresas sean competitivas.

De esta forma, las actividades de capacitación resultan relevantes en la medida en que cuentan con una amplia aceptación social, lo que redundaría en legitimación para el municipio que las impulsa; tienden a generar cambios de perspectiva en la comprensión de los problemas en actores centrales del desarrollo local, y brindan la posibilidad de generar o consolidar habilidades técnicas necesarias para el desempeño de tareas cada vez más complejas. Esto último es aplicable tanto a los empresarios como a los trabajadores. Sin embargo, la experiencia indica que no toda actividad de capacitación resulta útil y funcional. En efecto, es común hallar una fuerte impronta ofertista de cursos de capacitación que llevan a cabo las instituciones más dinámicas, como las universidades y consultoras, las cuales desarrollan actividades a partir de sus conocimientos y fortalezas, prestando escasa atención a las necesidades específicas de cada caso. En otras palabras, en los últimos años lo habitual ha sido la oferta de cursos de capacitación centrados en los conocimientos de los capacitadores, muchas veces “enlatados” e implementados de manera mecánica y acrítica, con contenidos generales, que terminan resultando de escasa utilidad.

### **5.2.2. El apoyo a los *clusters***

El conglomerado de empresas que forman parte del sistema productivo local es uno de los principales actores del desarrollo económico local. En este sentido, la integración de la producción de bienes y servicios en cadenas de valor en las que las empresas de cada tamaño juegan un papel diferente y especializado es lo que permite la consolidación de aglomerados o *clusters* de tipo sectorial. Por lo tanto, las empresas de todos los tamaños, y en particular las redes y *clusters* de empresas, son uno de los actores fundamentales del desarrollo económico local (Llisterri, 2000).

La promoción de los *clusters* de Pymes se ha convertido en los últimos años en una tendencia dominante para los decisores de las políticas económicas de numerosos países (Rhi-Sausi, 2004a). En este sentido, existe un buen número de experiencias internacionales en las que son las empresas líderes de una zona determinada, comprometidas con la economía local, las que asumen funciones de liderazgo en la mejora de la competitividad del territorio.

Los ejemplos de *clusters* industriales se mueven en el marco de un amplio rango. Así, se puede encontrar desde un grupo de Pymes y talleres abocados a la producción de maquinaria y equipamiento en Rosario (Santa Fe), hasta regiones enteras como Silicon

Valley, en California, donde se concentran las principales firmas de computación y electrónica.

### 5.2.2.1. Algunas definiciones

Michael Porter ha sido uno de los primeros autores en brindar una definición sobre este tipo de emprendimientos, popularizando el concepto de *clusters industriales* en su libro *Ventajas Competitivas de las Naciones* (1991). Para este analista, un *cluster* es “un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarias entre sí” (Porter, Op. Cit.). Sus dos características principales son, por un lado, el hecho de posibilitar el surgimiento de actitudes empresariales que permiten competir y cooperar en forma simultánea, y, por otro, permitir a cada miembro del *cluster* beneficiarse como si él mismo operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad.

En su análisis, Porter enfatiza la importancia de la disponibilidad y calidad de los factores (incluyendo los recursos naturales), la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas, el contexto de competencia interna y externa en el cual se mueven, la exigencia de los consumidores y la complementariedad o no de las políticas públicas. Todos estos factores en conjunto explicarían la formación de *clusters* y su grado de madurez (profundidad de las interconexiones, solidez en el tiempo y capacidad de innovación propia). El mismo Porter cita a manera de ejemplo los *clusters* del vino en California, del cuero en Italia, y de la química en Alemania y en Suiza.

Por su parte, Rudolf Buitelaar, de la CEPAL, quien se ha dedicado al estudio de la temática a propósito de la explotación minera en Chile, aporta su propia definición y señala que un *cluster* es una masa crítica de empresas e instituciones que genera una dinámica endógena de aprendizaje, innovación y mejoramiento de ventajas competitivas (Buitelaar, 2000). Según este autor, la calidad del *cluster* es crítica para el éxito competitivo de las empresas. La teoría señala que los factores de competitividad surgen más o menos de forma espontánea cuando hay una masa crítica de empresas e instituciones en torno a una actividad económica determinada. Este conjunto de agentes, con una dinámica colectiva de mejoramiento de ventajas competitivas, es lo que se llamaría *cluster*. Pero, de inmediato habría que agregar que esto es una imagen ideal, una construcción teórica que en la realidad nunca aparece en forma pura (ídem).

Según Vicente Donato, de la Universidad de Bologna en la Argentina, los *clusters* o lo que en Italia se denomina “distritos industriales”, pueden ser rápidamente definidos “como una aglomeración territorial de pequeñas empresas manufactureras independientes, pero vertical y horizontalmente articuladas entre sí y con otras de mayor tamaño, todas especializadas en un mismo sector (o cadena productiva) y que gozan de economías externas a las empresas que provienen del fuerte arraigo en la comunidad local” (Donato, 2001).

Esto significa que las firmas aglomeradas obtienen ventajas derivadas de la relativa abundancia de mano de obra especializada y de los proveedores de ese sector en un lugar determinado, así como de la mayor y más veloz circulación de información técnica y comercial entre las empresas y del conocimiento que los potenciales clientes tienen del distrito.

Para finalizar, José Luis Rhi-Sausi agrega una dimensión interesante al señalar que el concepto de *cluster*, a diferencia del de pequeñas empresas individuales, refleja un enfoque de desarrollo integral que comprende las dimensiones social, política y cultural. “Con la idea de *cluster* no se indica sólo un mecanismo de política económica o un instrumento de promoción empresarial. Se propone, también, un modelo de desarrollo que se articula territorialmente (local o regionalmente) y se basa en la cohesión y en la inclusión social. Por ello, hablar casi indistintamente de desarrollo local o de *clusters* regionales no refleja una confusión conceptual, sino que indica el proceso de construcción de un proyecto de desarrollo” (Rhi-Sausi, 2004).

### 5.2.2.2. Los tipos de clusters

Para el caso de América Latina, los autores Altenburg y Meyer-Stramer (1999) identifican tres grandes tipos de complejos productivos, cada uno requiriendo políticas específicas: los *clusters* de “sobrevivencia”, los orientados a productos producidos en masa, tipo *commodities*, y los que operan en torno a empresas transnacionales.

El grupo más frecuente es el de los *cluster* de sobrevivencia de micro y pequeñas empresas que producen productos o servicios de baja calidad para el mercado local. Estas empresas suelen compartir muchas características con el sector informal. El grado de especialización y de cooperación entre las firmas suele ser bajo, reflejando la falta de especialistas en la fuerza laboral local y también un tejido social frágil. Generalmente están ubicados en áreas pobres con altos niveles de subempleo, ya sea en pueblos rurales o en zonas marginales urbanas. La razón por la cual estas empresas están geográficamente cercanas tiene mucho que ver con la imitación. Según estos autores, se puede encontrar en casi todos estos casos que el fenómeno se origina por un empresario pionero que aprende una habilidad relevante fuera de la localidad, inicia una empresa y capacita a sus familiares y otros trabajadores. Éstos, al acceder al *capital semilla* necesario, se independizan para desarrollar la misma tarea. Así, el aprendizaje informal es, en estos casos, el mayor mecanismo de transmisión de conocimientos y destrezas, ya que los sistemas formales de capacitación se encuentran, la mayoría de las veces, fuera del alcance de las poblaciones pobres, especialmente las rurales o urbanas marginales. Estas agrupaciones de empresas, si bien están bastante lejos de las características de *clusters* “ideales”, tienen también externalidades positivas. Entre ellas se pueden mencionar la transmisión de información en cuanto a proveedores, comercialización, diseño de productos de competidores; la conformación de una mano de obra semi-calificada; la provisión fácil de insumos y maquinaria porque, debido a la demanda, los proveedores se instalan en su cercanía. También se pueden obtener bajos costos de transacción para la venta, ya que, una vez que el lugar ha ganado una cierta reputación, los intermediarios acuden de todas partes y tienen a su alcance decenas, a veces centenares, de proveedores.

El segundo grupo de *clusters* está compuesto por empresas orientadas a productos producidos en masa, pero con mayor diferenciación y requerimientos tecnológicos. La apertura forzó a estas empresas a hacer frente a la competencia internacional y a pasar por una reorganización profunda para poder sobrevivir. Por último, están los *clusters* ubicados en torno a empresas transnacionales. Suelen ser de tecnologías más complejas, estar orientados tanto al mercado doméstico como al internacional, y tener relativamente

pocos encadenamientos con Pymes e instituciones locales (Altenburg y Meyer-Stramer, Op. Cit.).

### 5.2.2.3. Algunas experiencias internacionales

Como ya se ha dicho, las dimensiones comprendidas en los distintos ejemplos sobre *clusters* varían enormemente según la experiencia que se analice. En el caso de la Unión Europea, el concepto se encuentra ligado al desarrollo territorial y la innovación. En este sentido, la Dirección General Empresaria de la Comisión Europea ha prestado cada vez mayor atención a los *clusters* regionales y a los sistemas de innovación territorial (Rhi-Sausi, Op. Cit.).

Un caso paradigmático, como ya se ha mencionado, lo constituyen los distritos industriales italianos. Se trata de un tipo particular de *cluster* sectorial en el que las relaciones de cooperación se producen entre empresas de tamaño pequeño o mediano, ubicadas en un mismo territorio, que necesitan de esas relaciones de cooperación para acometer los retos de la innovación y la competitividad en los mercados internacionales. Se suele incluir entre los atributos de los distritos, el contar con un capital social basado en relaciones de confianza mutua, sustentado en la aceptación generalizada de unos códigos de comportamiento no escritos, capaces de reducir los costos de transacción de los negocios locales (Llisterri, 2000).

Entre los ejemplos de *clusters* más conocidos en Italia pueden citarse los de la lencería en la región del Norte y el *cluster* del calzado de Marche, que comenzó a funcionar hace siglos aunque durante la segunda mitad del siglo XX el gobierno local lo fortaleció acondicionando vías de comunicación y creando centros de capacitación especializados. Los complejos industriales son fundados bajo la iniciativa de los mismos fabricantes o artesanos involucrados, pero se consolidan mediante el decidido apoyo de las autoridades locales.

En materia de escalas diferentes de *clusters* en un mismo país, se pueden mencionar dos ejemplos en Holanda: por un lado, el *cluster* del transporte internacional, conformado por un grupo de firmas especializadas geográficamente concentradas que cuenta con una red de servicios y de producción a escala global y que está orientado al mercado internacional. En el extremo opuesto, se encontraría el mercado de las flores frescas, sustentado por una red local de producción.

Otros ejemplos europeos los constituyen los *clusters* de software y tecnologías de la información en Irlanda, los de la industria química en Suiza, y los de la automotriz en la región de Baden-Wuerttemberg (Alemania), desde donde se exportan productos automotores de primer nivel (Mercedes-Benz y Porsche) y otros productos de alto valor agregado. En este último *cluster* se registran 12.000 empresas industriales, de las cuales el 95% son Pymes (Herrera Baigorria, s/f).

En Estados Unidos, el caso paradigmático está representado por Silicon Valley, que ha inspirado e impulsado el desarrollo de nuevos e innovadores modelos de negocios en todo el mundo. Allí se localizan 6.000 empresas en las que trabajan más de un millón de personas con altas calificaciones profesionales. Los negocios están centrados en el desarrollo de software, computación, tecnologías de la información, biociencia, etc. En Canadá, entretanto, se destacan los *clusters* enfocados a la exportación de los distintos

recursos naturales disponibles –pescado, pieles, minería, madera, papel y trigo– y a las inversiones en actividades relacionadas que ellos activan.

En Brasil, el Estado de Minas Gerais, que tiene una superficie de casi 600.000 km<sup>2</sup> y una población de 18.000.000 de habitantes, y que concentra el 10% PIB del país, acaba de lanzar el Proyecto “Cresce Minas”, originado por la Federación de Industrias del Estado de Minas Gerais. En el marco de este proyecto, se han identificado 47 potenciales *clusters* para desarrollar en ese Estado. Los principales se basan en biotecnología (región centro), frutas tropicales (región norte), electrónica y telecomunicaciones (región sudoeste) y proteínas animales (región oeste) (Koeppel, 2001).

En México, existen docenas de conglomerados industriales, aunque pocos han logrado afianzarse como una cadena articulada de producción en términos de un verdadero *cluster*. Una región que sí lo ha logrado es León, Guanajuato, con su fabricación zapatera, que representa el ejemplo más consolidado del género en el país (AMEDIR, 2005). Asimismo, se destacan los *clusters* textiles y del mueble en Aguascalientes.

Por su parte, en Chile se encuentran desarrollados los *clusters* del salmón, el vino y la fruta. Asimismo, el minero ha recibido gran atención en los últimos años. Este complejo se estructura en torno a la extracción del cobre, rubro en el cual el país tiene una fuerte ventaja comparativa. En efecto, Chile posee más del 25% de las reservas mundiales de cobre. El complejo ya ostenta importantes encadenamientos tanto hacia adelante como hacia atrás.

Para América Latina, el análisis realizado por el especialista Martine Dirven (2000) establece que las políticas encaminadas hacia el desarrollo de complejos productivos en la región se han apoyado en las discusiones académicas y políticas, así como en la experiencia europea y de los Estados Unidos. Sin embargo –prosigue este autor–, la evidencia empírica muestra que en América Latina los complejos productivos son muy heterogéneos y bastante distintos de esta imagen estilizada. Esto ha llevado a manejar supuestos sobre los potenciales de desarrollo de grupos de empresas lejanos a la realidad, ignorando la lógica específica que guía la toma de decisiones empresariales y subestimando la inercia del medio sociocultural local. De hecho, la falta de espíritu empresarial, las barreras para compartir información, la falta de confianza mutua e impedimentos similares a menudo constituyen los mayores cuellos de botella para el desarrollo de *clusters* (Dirven, Op. Cit.).

En este trabajo se plantea que en América Latina las condiciones de muchas economías locales fuera de las grandes ciudades son tales (a nivel de mercados –imperfectos o inexistentes–, de infraestructura –inexistente–, de capital humano –de poca formación formal–, y de capital social –de tejido débil–) que se encuentran muy alejadas de las condiciones descritas en los libros de texto sobre los *clusters* en los países desarrollados. En este sentido, las políticas y programas que intentan fortalecer los *clusters* en la región deben, por lo tanto, empezar por reconocer estas diferencias y tratar de incidir sobre lo básico, o sea, preocuparse primero de mejorar la educación y las destrezas, construir capacidades en tecnología, abrir el acceso a los mercados de capital y mejorar las instituciones, y sólo después, o a lo sumo paralelamente, tomar acciones específicas para fortalecer un *cluster* dado. Así, el desafío a nivel de política en las

zonas pobres en recursos consiste en encontrar potencialidades aún no explotadas y promover la inversión (privada y pública) (Dirven, Op. Cit.).

#### 5.2.2.4. La situación en Argentina

Como primer elemento conviene citar las conclusiones obtenidas en el estudio realizado por Vicente Donato, de la Universidad de Bologna, y equipo (2001), basado en datos del Observatorio de la Pequeña y Mediana Industria (Pymis) de la Unión Industrial Argentina (UIA). El informe se basó en el análisis de 5.052 territorios industriales en 467 departamentos, y concluyó que la Argentina tiene 717 complejos productivos, de los cuales 98 son *clusters*. Los productos del pescado; cuero, calzado y marroquinería; maquinaria y equipos; indumentaria; vinos y conservas de fruta y verdura; autos y sus partes; caucho y plásticos, y muebles, entre otros, son algunos de los sectores presentes en no más de 15 departamentos y distritos provinciales en todo el país, conformando células industriales que concentran más del 30% de la oferta nacional de cada rubro.

Según este estudio, las Pymis localizadas en *clusters* se desempeñaron mucho mejor que las que trabajaron en forma aislada entre los años 1994 y 2000 en Argentina. En ese período, la ocupación de toda la industria cayó un 20%, pero en los *clusters* no varió, con lo que radicarse cerca de empresas colegas complementarias (e incluso competidoras) de la misma cadena productiva aseguró a las compañías industriales una mayor inmunidad ante la presión impuesta por la apertura comercial y la globalización (Donato, Op. Cit.).

Por otro lado, el estudio destaca que los *clusters* identificados no fueron producto de la promoción industrial sectorial o regional<sup>55</sup>, ni de las políticas públicas explícitas, ya que en general surgieron y crecieron de manera espontánea. Sin embargo, los autores de este análisis recomiendan que una vez que ya han sido adecuadamente identificados, el Gobierno nacional podría contribuir a su consolidación a través de la coordinación de las políticas con los gobiernos provinciales y municipales. En este sentido, se propone una política pública que ayude a las Pymis a resistir exitosamente las presiones de la globalización. Así, se podría comenzar a partir del refuerzo de las aglomeraciones monosectoriales de Pymis ya existentes que, como queda de manifiesto a partir de este estudio, han superado mejor el test del mercado y las durísimas pruebas impuestas por las reglas de juego de estos últimos años.

Las medidas para potenciar las especializaciones territoriales deben, entonces, necesariamente impulsar el desarrollo en paralelo de las Pymis, sus compradores y sus proveedores. En ese sentido, las políticas públicas aplicadas a las aglomeraciones territoriales de Pymis no deben discriminar entre sectores “nuevos” y “maduros”, ya que en la dinámica competitiva todos se interceptan y fortalecen a través del mecanismo del refuerzo de las relaciones verticales y horizontales entre las empresas.

El estudio realizado por la Universidad de Bologna propone que pensar en lo global y actuar localmente es la lógica que debería regir la dinámica de los *clusters*. En este marco, el rol de las políticas públicas (municipales, departamentales o, a lo sumo,

---

<sup>55</sup> Desde la perspectiva de esta investigación se trata de relativizar esta afirmación, puesto que el *cluster* de empresas de TV, audio y video de Río Grande y Ushuaia (citado en la página 65 del informe) es claramente un producto de la promoción industrial.

provinciales) aparece como un elemento muy limitado puesto que en esta perspectiva los *clusters* nacen de forma espontánea y es muy difícil crearlos desde el Estado. Son una respuesta espontánea y automática a razones de localización que parten de ventajas iniciales y de la profundización de éstas. En este sentido, las políticas sólo deben descubrir los *clusters*, conocer su competitividad y hacer todo lo posible para promocionarlos en el exterior. Hasta aquí, el papel de las administraciones consistiría en aprovechar las vocaciones productivas regionales y recrear lo que existía en la Argentina manufacturera antes de la “década industrial perdida” de los noventa (Donato, Op. Cit.).

Estos argumentos explican, en parte, las características de las políticas municipales de apoyo a los *clusters* que se implementan en Argentina. Así, al igual que las destinadas al apoyo a las Pymes en general, se orientan a la búsqueda de una ampliación del mercado, tanto interno como externo; a la obtención de recursos extralocales para fortalecer el *cluster*, y a la articulación con el sector educativo y científico-tecnológico. A esto se suman la creación de espacios asociativos que contribuyan a generar confianza y el apoyo a la eventual reconversión del sector productivo local.

De la misma forma que en las políticas de apoyo a las Pymes se busca la ampliación del mercado a partir de la realización de ferias regionales o nacionales, en este caso se trata de lo mismo pero para una rama en particular (por ejemplo, la madera en Colazo, Córdoba). En el mismo sentido se orientan las acciones de las oficinas de comercio exterior. Ligado con esto se trabaja para obtener la “denominación de origen” (por ejemplo, de verduras cortadas en Florencio Varela, provincia de Bs. As., y de cabritos en Quilino, provincia de Córdoba). En efecto, un ejemplo de una política municipal orientada a dar forma y sostener un *cluster* de subsistencia es el del Municipio de Quilino. Allí se buscó generar cooperación horizontal a través de la creación del “Ente Caprino” en el que participan los municipios de Lucio V. Mansilla, San José de las Salinas, la Comuna de Pozo Nuevo y la Cooperativa Eléctrica del Departamento de Ischilín. Se procuró obtener un mejor canal de comercialización para la producción a través de gestionar la marca “Quilino”, a la vez que se estableció un frigorífico para pequeños animales. Asimismo, se implementó un programa de capacitación a los productores a través de la cooperación entre el Ente y la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba. Finalmente, se buscó fortalecer el entramado social y productivo por medio de la constitución de la Cooperativa Agropecuaria Quilino Limitada, que agrupa a 23 productores y posee entre sus objetivos la comercialización de la producción agropecuaria de la región.

La política de apoyo a la ampliación de mercados no se restringe a los *clusters* de sobrevivencia. También se pueden encontrar experiencias que involucran a los que destinan su producción al consumo de masas. Efectivamente, se puede señalar el caso de los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, en la provincia de Mendoza, que constituyeron la “Microrregión Luján-Maipú”, la cual contó entre sus objetivos el de buscar mercados y oportunidades para sus productores. En este marco, firmaron un Acuerdo de Mutua Cooperación con la empresa de aviación que transporta el mayor número de pasajeros que arriban a esa provincia, para promover en todos sus vuelos nacionales, regionales e internacionales los productos de la Microrregión. Pero, la empresa compraba los vinos que servía a bordo (aproximadamente 100.000 botellas mensuales) desde su sede central en Buenos Aires, siguiendo un procedimiento administrativo preestablecido que concentraba en unas pocas empresas la capacidad

para licitar. Ante esto, se trabajó para que un gran número de productores de la región pudieran presupuestar y mostrar sus productos. Así, se logró realizar una primera presentación para la selección de vinos, en donde se presentaron ochenta muestras correspondientes a veintisiete bodegas de ambos departamentos. La Microrregión puso a disposición de la preselección dos enólogos especialistas para evaluar la calidad de los productos. La decisión final de la compra corresponde a la línea aérea y la Microrregión no se constituye como intermediaria de ningún tipo ni percibe beneficios económicos, sino que actúa como facilitadora. En la primera experiencia, llevada a cabo el 2003, se logró que el cien por ciento de los vinos fueran de procedencia “Mendoza”, y el setenta por ciento de ellos, de la Microrregión Luján-Maipú. Esta experiencia demuestra de qué forma los municipios pueden colaborar también en el desarrollo de *clusters* que, como el de vinos de Mendoza, pertenecen al grupo de los orientados a la producción masiva.

La reconversión de un *cluster* se produce cuando se llevan adelante modificaciones estructurales en el sistema de empresas locales de tal forma que cambian la rama o el producto que organizaba el *cluster*. En general esto se da porque la producción del *cluster* ha entrado en una crisis, que puede ser paulatina<sup>56</sup>, por modificaciones en los patrones de consumo (por ejemplo, el caso del vino de Colonia Caroya), o por determinadas condiciones de mercado que disminuyen la capacidad competitiva del sector (por ejemplo, las empresas metalmecánicas ligadas a la producción de maquinaria en Rosario y sur de la provincia de Santa Fe). Pero la crisis puede ser también de tipo abrupta<sup>57</sup>, cuando se produce el cierre de una gran empresa o por un repentino desplome del mercado al que se destinan los productos del *cluster*. En el caso argentino, las crisis abruptas estuvieron ligadas al cierre de empresas públicas privatizadas (p. ej.: YPF, Ferrocarriles Argentinos y las minas de Altos Hornos Zapla y Sierra Grande) que generaban economías de enclave pero sin conformar *clusters*. Por estas razones, entre las crisis que afectan a los *clusters* son más comunes las paulatinas que las de tipo repentino. Por otro lado, es necesario señalar que la reconversión es una tarea que involucra fundamentalmente a los empresarios pero que demanda una serie de respuestas y adaptaciones de los otros actores sociales y económicos, y del Municipio.

Un ejemplo de crisis paulatina que inició un proceso de reconversión vinícola con un amplio respaldo del Municipio es el de Colonia Caroya. En esta localidad cordobesa el sector de producción de vinos estaba en crisis, por las desventajas económicas que presentaba el mercado interno para este sector, en la medida en que el consumo de vinos había descendido mientras que crecía el de bebidas sin alcohol y cerveza, a lo que se sumaba que esta retracción en el consumo afectaba particularmente a los vinos denominados “comunes”, mientras que aumentaba la demanda de los de mayor calidad y precio. Así, se realizó un estudio de mercado del producto y, por iniciativa de los productores, se puso en marcha un proyecto para redireccionar la producción según las demandas del mercado. El gobierno municipal aportó el capital inicial para la experimentación y desarrollo con nuevas especies, y obtuvo beneficios impositivos para las pequeñas bodegas. A su vez, los profesionales agrónomos de la municipalidad lideraron técnicamente el proceso de reconversión, desarrollando nuevos experimentos sobre la adaptación de los injertos a las condiciones climáticas locales en el vivero municipal. La municipalidad también firmó una serie de convenios con entidades técnicas y otros actores públicos y privados, locales e internacionales, entre los que se destaca el realizado con Vivai Cooperativi Rauscedo –empresa cooperativa italiana que

---

<sup>56</sup> En los términos establecidos por Arroyo (2003).

<sup>57</sup> Idem.

maneja uno de los mayores viveros del mundo, localizado en la región del Friuli, Italia— para la compra de 60.000 plantas de uvas finas que se distribuyeron entre productores locales de la Cooperativa La Caroyense. Además, se firmó otro convenio con la cooperativa Rauscedo, por el cual se acordó la capacitación en Italia de productores y técnicos caroyenses.

Por otra parte, un ejemplo de crisis abrupta que originó un programa de reconversión se encuentra en Palpalá, Jujuy. En este caso se trata de la reconversión de un perfil productivo basado en la minería a otro sustentado en el turismo, a través de la recuperación de la propia infraestructura minera. En particular, se recuperó el Complejo Minero “9 de Octubre” y se lanzó la “Villa Turística Serranías del Zapla”, que se orienta al turismo minero en labores subterráneas. Se trata, entonces, de convertir a Palpalá en un destino turístico insertando a la ciudad en el circuito regional, nacional e internacional, ya que es la puerta del camino hacia la Quebrada de Humahuaca y a Chile, a través del Paso de Jama, por el corredor bioceánico. Esta política demandó la realización de obras en la mina e inversiones en infraestructura para reciclar el complejo habitacional construido para la explotación de la mina<sup>58</sup>, que fuera abandonado en 1992 cuando se privatizó Altos Hornos Zapla y fue recuperado por la Municipalidad en el marco de la política de reconversión.

Esta experiencia permite presentar algunas observaciones. Primero, estas políticas se enmarcan dentro de las de apoyo a las Pymes, pero de manera selectiva a las relacionadas con el turismo. Se diferencian, entonces, por su especificidad temática, que les otorga mayores posibilidades de generar un impacto más considerable en tanto, como se dijo, un entramado de empresas tiene mejores condiciones para competir con éxito en un mercado cada vez más difícil.

Por otro lado, teniendo en cuenta todo lo hasta aquí planteado, en la Argentina se puede constatar que las iniciativas municipales destinadas a estimular los *clusters* se concentran en las experiencias del primer tipo: los *clusters* de “sobrevivencia” de micro y pequeñas empresas. Se trata, por lo tanto, de un trabajo con los pequeños y medianos empresarios locales. En este sentido, la diferencia con las actividades destinadas a la promoción económica de las Pymes se encuentra en que, en el caso de los *clusters*, se trata de trabajar para fortalecer una rama particular que tiene un importante peso relativo en la economía local. Pero, a su vez, al tratarse de acciones que involucran fundamentalmente a los *clusters* definidos como de sobrevivencia, la intervención municipal se dirige también a sostener el entramado social y productivo.

La orientación de las políticas municipales hacia los *clusters* de sobrevivencia se debe a dos factores principales. Uno, que por su debilidad éstos requieren de todo tipo de apoyo para sostenerse y, eventualmente, crecer. Son, entonces, los más necesitados y los más habituados a requerir apoyo municipal por las características socio-productivas de muchas de sus actividades<sup>59</sup>. El segundo es la fortaleza de los que se orientan a los productos de masas y de los que se organizan alrededor de las empresas transnacionales,

---

<sup>58</sup> Podía albergar a un poco más de 1.500 personas y contaba con 5 *monoblocks* (con departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios), casas individuales, un pabellón de solteros con 70 departamentos, un *petit hotel* con comedor propio, escuela, enfermería, consultorio odontológico y farmacia; cine, teatro, iglesia, jardín de infantes, pileta de natación con baños y vestuarios; canchas de fútbol, básquet, tenis, bochas y un polígono de tiro; edificio para administración, y todos los servicios (agua, luz, cloacas y red vial).

<sup>59</sup> Se volverá sobre los proyectos socio-productivos en el próximo punto de este capítulo.

puesto que poseen un desarrollo basado en el mercado que no requiere de forma relevante del apoyo estatal, a la vez que los procesos de toma de decisiones se realizan desde una visión global de la economía, y raramente se relacionan con el entorno local. En efecto, el entramado de empresas que constituyen este tipo de *clusters* suele extenderse territorialmente más allá de los límites de un municipio en particular por lo que cuando los actores empresariales se relacionan con el Estado lo hacen con los niveles provincial y nacional.

### **5.3. Las políticas municipales de empleo productivo**

El problema del empleo se ha incorporado en la agenda pública desde comienzos de la década de los noventa en un marco en el que la pobreza era abordada como problema social mientras que los problemas de la esfera del trabajo, como el desempleo, la precariedad laboral y el sobreempleo, fueron tratados como propios del mercado de trabajo, en términos de inadecuación de la relación oferta-demanda, la calificación o el costo laboral. Este enfoque se deriva de una concepción del Estado que se desplaza de la histórica función de regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo hacia la implementación de políticas adaptativas que llevan a la ampliación de la política asistencial (Grassi, 2000) y de tipo compensatorias (Andrenacci, 2001).

De esta forma, las políticas nacionales se orientaron en dos grandes líneas. Por un lado, en un perfil de tipo asistencial-compensatorio dirigido a aquellas personas que quedaban fuera del mercado de trabajo y a quienes, de alguna manera, se les conservaba un ingreso. Por otro, las que buscaban generar condiciones de empleabilidad o autoempleabilidad de sectores que pugnaban por ingresar al mercado de trabajo con escaso éxito. Entre las primeras se encuentran el seguro de desempleo clásico, destinado a las personas despedidas sin causa justa y que tenían una relación laboral formal. A éstas se incorporan los subsidios a desempleados con contraprestación de trabajo. El primero fue el Plan Trabajar de 1996, que se conservará en los planes Trabajar II y III y que, luego de la crisis de 2001, se expandirá a partir del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD).

Las políticas destinadas a buscar la generación de condiciones de empleabilidad o autoempleabilidad se orientaron, fundamentalmente, a programas de formación y capacitación, entre los que se destacó el Proyecto Joven, que se focalizaba en esa franja etárea. Entre otros programas con similar orientación se pueden mencionar los de apoyo y financiación de microemprendimientos implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, entre los que sobresale el Programa “Redes” y, luego, el Plan “Manos a la Obra”.

Por su parte, las políticas provinciales tendieron a articularse como efectores de las nacionales, a la vez que replicaban esos mismos esquemas (Spigariol y Gómiz Gómiz, 2003). En este sentido, las iniciativas más comunes fueron el financiamiento a microemprendimientos, en el que se destacó el del Instituto Provincial de Empleo de la Provincia de Buenos Aires, y el subsidio a desocupados, que generalmente contemplaba alguna contraprestación laboral en dependencias públicas.

A su vez, el municipio argentino ha sido históricamente generador de empleo a través de la incorporación de mano de obra en sus plantas de personal. Sin embargo, en los últimos diez años se conjugaron una serie de factores que redujeron notablemente esta

capacidad, aunque con marcadas diferencias regionales<sup>60</sup>. Estos factores fueron la crisis fiscal que los envolvió, particularmente desde la crisis del “tequila”; los procesos de privatizaciones y concesiones de servicios a empresas privadas que comenzaron a realizar actividades que anteriormente se prestaban en forma directa por el municipio con su propio personal; y, finalmente, el que la demanda de empleo sobrepasara largamente las posibilidades de los gobiernos locales de resolver el problema mediante la clásica receta del empleo público.

El problema del desempleo ingresó tempranamente en la agenda municipal, pero, fundamentalmente, teniendo al gobierno local como simple efector de políticas provinciales o nacionales. En efecto, varias de las políticas nacionales y provinciales se descentralizaron y territorializaron a través de los municipios. Así, la implementación de estas políticas diseñadas en otros ámbitos generó en la estructura municipal una serie de dependencias que acumularon conocimiento y capacidad técnica a la vez que se convertían en la referencia local a la que podían acudir los desempleados. Muchas de estas dependencias se convirtieron en las promotoras y ejecutoras de los programas municipales de empleo que, ahora, diseñaban sus propias políticas mientras buscaban y aprovechaban los recursos provenientes de los otros niveles del Estado.

Ahora bien, de las políticas de empleo desplegadas en los noventa se han seleccionado las dos que conjugan dos variables centrales. Una, que hayan sido implementadas por los municipios más allá de su función de efectores que se les otorgó. La otra, que busquen generar condiciones de empleabilidad o autoempleabilidad y que, por lo tanto, se inscriban dentro de las políticas de desarrollo económico en la medida en que propugnan una salida productiva al desempleo articulándose con el entramado productivo local. De esta forma, se procederá a analizar el subsidio al empleo privado y el apoyo a los microemprendimientos.

### **5.3.1. El subsidio al empleo privado**

Esta política consiste en que el Estado subsidia de alguna manera la contratación de nuevos trabajadores por parte del sector privado. Este subsidio puede adquirir diferentes modalidades. Puede ser de tipo directo, cuando se otorga un aporte económico a las empresas, o de tipo indirecto, a través de exenciones impositivas o de la seguridad social, así como a partir del pago de algunos beneficios particulares dirigidos a capacitación o a transporte. A su vez, pueden ser de tipo universal o focalizado en grupos poblacionales –como, por ejemplo, los jóvenes, los mayores de determinada edad, los discapacitados, etc.–.

Estas políticas se basan, principalmente, en la idea de reducir los costos a los empleadores cuando contratan a ciertos grupos de trabajadores. Así, se estimula la demanda de mano de obra de dichos grupos mejorando sus niveles de empleo e ingreso (Katz, 1996<sup>61</sup>). La racionalidad económica subyacente de estos programas se encuentra en la presunción que el subsidio compensará a los empleadores con relación a los costos de entrenamiento iniciales y que, durante el tiempo que perdure el subsidio, la productividad de los nuevos trabajadores se habrá incrementado lo suficiente para

---

<sup>60</sup> Para este tema se puede ver Fundación Grupo Innova (2002).

<sup>61</sup> Citado en Bohorquez y Merchan (2005).

permitir que el empleador continúe con la relación laboral sin necesidad del subsidio (Bohorquez y Merchan, 2005).

En este sentido, es generalmente aceptado<sup>62</sup> que estas políticas adquieren mayor impacto cuando se implementan en el marco de un mercado de trabajo con imperfecciones; esto es, que posea, por ejemplo, un elevado nivel de desempleo o una extremada rigidez. Por lo tanto, se trata de políticas que deben ser implementadas en un determinado momento y lugar, ya que es importante tener en cuenta el comportamiento fluctuante del mercado laboral. En el mismo sentido, se reconocen como sus principales ventajas la posibilidad de ampliar la empleabilidad de un amplio grupo de desocupados, a la vez que se fortalecen las capacidades de los beneficiarios para la obtención de otro empleo. Asimismo, se logran empleos formales y declarados que cuentan con los beneficios de la seguridad social. De esta manera, el subsidio permite al trabajador aumentar sus probabilidades de encontrar empleo en el sector formal.

Sin embargo, también se han señalado algunas desventajas. La primera, relacionada con las condiciones del mercado de trabajo, consiste en el riesgo de invertir recursos públicos en empleos que, probablemente, se habrían generado en el sector privado sin necesidad del subsidio. Pero, los aspectos más nocivos para el mercado de trabajo y la situación de los trabajadores en particular es lo que se ha denominado “efecto sustitución”, por el cual un trabajador sin subsidio es sustituido por el que lo recibe, de tal manera que no sólo no se registra un incremento del empleo sino que se avanza en la precarización laboral. Por otro lado, desde la perspectiva de los empresarios también resulta perjudicial cuando se produce el “efecto desplazamiento”, por el cual los productos de una empresa con trabajadores subsidiados –lo que les permite reducir costos y bajar precios– desplazan a los de otras que no cuentan con ese beneficio. Por último, es preciso recordar las críticas que giran en torno a los bajos salarios que generalmente se pagan, la escasa focalización de algunos programas y el ocultamiento del desempleo que conllevan.

A nivel internacional se puede constatar que esta política ha sido implementada en diferentes países, tanto centrales como periféricos. Entre los primeros, se pueden mencionar los casos de Suecia, Irlanda, Australia, Finlandia, Holanda, Escocia e Inglaterra. Incluso se llevó adelante en Estados Unidos, donde se implementó el “Targeted Jobs Tax Credit” (1979-1994), por el cual se descontaban impuestos a empleadores en base a la contratación de individuos certificados (jóvenes económicamente vulnerables y familias con hijos dependientes). En ese país también tuvo lugar el “New Jobs Tax Credit” (1977-1978), que significaba descuentos de impuestos hasta del cincuenta por ciento del salario para firmas que incrementaran los puestos de trabajo con relación al año inmediatamente anterior. Por su parte, en América Latina se pueden mencionar los ejemplos del Programa de Empleo Productivo de Bolivia y el de Bonificación para el Aprendizaje y la Contratación de Chile (Bohorquez y Merchan, 2005).

### **5.3.1.1. La experiencia municipal en Argentina**

Algunos municipios argentinos han implementado políticas de subsidio para la creación de empleo en empresas privadas. Para este apartado se seleccionaron dos que, de alguna

---

<sup>62</sup> Ver Dar y Tzannatos (1999), Galasso *et al.* (2001) y Bohorquez y Merchan (2005).

manera, cubren las principales características antes enunciadas. Éstos son el PROMEP, de Rauch, y el PROMAPE, de Arrecifes, ambos en la provincia de Buenos Aires.

El primero en implementar una política de subsidio al empleo privado fue el Municipio de Rauch<sup>63</sup>, cuya experiencia sirvió de ejemplo para la implementación de políticas similares, aunque con diferentes matices, en otros gobiernos locales<sup>64</sup>. En efecto, en 1998 los efectos de la crisis del “tequila” se hacían sentir en el elevado índice de desempleo que, a su vez, incrementaba el subempleo y la informalidad laboral. Con ese escenario, este municipio se propuso implementar una política destinada a revalorizar el rol del sector público como promotor del empleo productivo. Esta opción descartaba el clásico incremento de la planta del personal municipal pero, también, se presentaba como una alternativa al Plan Trabajar<sup>65</sup>, cuyos beneficiarios brindaban su contraprestación laboral en la ejecución de obras de infraestructura. En efecto, se consideraba que este Plan presentaba algunos inconvenientes y limitaciones: por un lado, el empleo sólo duraba el tiempo que demandaba la construcción de la obra y no preveía la capacitación del trabajador, por lo que no significaba serias posibilidades de reinserción de éste en el sector productivo, a lo que se sumaba que se ofrecía una baja retribución y no se otorgaba cobertura social. Por otro lado, para el municipio, significaba una baja contribución con respecto al costo total de la obra pública. Efectivamente, los sueldos-subsidios que aportaba el Plan significaban sólo el veinticinco por ciento de costo total de las obras, y el municipio debía afrontar con sus recursos el setenta y cinco por ciento restantes.

Con este diagnóstico se buscó propiciar la generación y consolidación de empleos en el sector privado productor de bienes y servicios a través de un sistema que evitara una relación jurídica entre el Municipio y los trabajadores beneficiarios del programa. Para esto se pusieron en marcha programas que articulan al Municipio con los empresarios, los trabajadores y el sistema educativo y científico de la región.

Así surgió en 1998 el Programa Municipal de Empleo Productivo (PROMEP), que ha generado un fondo para subvencionar nuevos empleos productivos generados por el sector privado. El Programa preveía que el empresario recibiera del Municipio un reintegro de ciento cincuenta o doscientos pesos por trabajador, según la modalidad contractual por la que optara. Por su parte, debía firmar un convenio con el Municipio por el cual se comprometía a tomar a dicho trabajador bajo la Ley de Contrato de Trabajo y la ley Pyme, o mediante un contrato a plazo fijo con un mínimo de seis meses de duración. Esto garantizaba que se realizaran los aportes previsionales, debiendo la empresa, además, capacitar al trabajador que tomaba. Asimismo, la empresa debía comprobar el cumplimiento regular de sus obligaciones con el Municipio, presentando cada mes las constancias de haber abonado los sueldos y los respectivos aportes. En

---

<sup>63</sup> Ciudad de la provincia de Buenos Aires con más de 15.000 habitantes

<sup>64</sup> La experiencia ha sido replicada por los municipios de Trelew (provincia de Chubut) y Benito Juárez (provincia de Buenos Aires). Asimismo, su creador, Pedro Espondaburu, ha dado charlas sobre el PROMEP en los distritos bonaerenses de Baradero, Chacabuco, Chascomús, Coronel Dorrego, General Alvear, General Belgrano, Tapalqué, Veinticinco de Mayo y Villa Gesell, en los distritos chubutenses de Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn, en el municipio puntano de Mercedes y en las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Tucumán.

<sup>65</sup> Se trata de una de las políticas del Estado nacional dirigidas a general empleo de manera directa; es financiada a través de fondos del Banco Mundial manejados desde la Nación por el ANSES, con una interfase en cada provincia y que son aplicados por los municipios. Consiste en un salario-subsidio que recibe el desempleado para realizar tareas en la obra pública municipal.

1999 el Municipio había invertido en este programa 118.000 pesos, lo que significa el 1,2% del presupuesto municipal, y había generado sesenta y ocho puestos de trabajo sobre un total de 550 desocupados estimados por la Municipalidad de Rauch

Por su parte, en 2001, la Dirección de la Producción de la Municipalidad de Arrecifes gestó el Programa Municipal de Apoyo a la Producción y el Empleo (PROMAPE), por el que se creó un sistema de becas de formación laboral autofinanciable. El Programa se planteó como objetivos principales generar y disponer de un instrumento de jurisdicción municipal, autofinanciado con recursos propios, que constituyera una herramienta de vinculación entre desocupados y Pymes en funcionamiento, promoviendo, por un lado, la búsqueda activa de empleo y, por el otro, la creación de puestos de trabajo.

Específicamente, se trata de un reembolso a las Pymes locales que otorgan becas o pasantías de formación laboral a desocupados del municipio. El sistema prevé una compensación de hasta ciento cincuenta pesos mensuales que se otorgan en “certificados PROMAPE”, que son emitidos por la Municipalidad. Éstos se convierten en moneda aplicada en términos económicos, ya que pueden ser transferidos por endoso a terceros y finalmente son aceptados por la Municipalidad para saldar deudas por tasas.

Así, dentro de las características generales antes descriptas, el PROMEP de Rauch se inscribe en el tipo de subsidio directo y el PROMAPE de Arrecifes en el de subsidio indirecto, puesto que finalmente se trata de exenciones impositivas. Por otro lado, en términos de la población beneficiaria, ambos son de tipo general, puesto que no se focalizan en ningún grupo en particular.

Las políticas municipales de subsidio al empleo privado resultan una opción para estimular el desarrollo local cuando se presentan ciertas condiciones. En primer lugar, como lo establece la literatura sobre el tema, cuando se enfrenta una situación de mercado de trabajo imperfecto, en este caso afectado por el desempleo. En segundo lugar, que el municipio cuente con cierta capacidad de gestión, puesto que se requiere montar un sistema de seguimiento y control relativamente sofisticado. Debe tratarse, entonces, de municipios que tengan al menos un tamaño mediano. Por último, parece una alternativa para municipios relativamente aislados territorialmente. En efecto, la definición territorial del mercado de trabajo y de los potenciales beneficiarios de estos programas se convierte rápidamente en un problema cuando se trata de áreas metropolitanas o regiones en las que las ciudades se encuentran relativamente cercanas.

### **5.3.2. Apoyo a los microemprendimientos productivos**

La incorporación en este capítulo de las políticas municipales de apoyo a los microemprendimientos productivos se explica en la medida en que éstos son actividades económicas de autoempleo que tienden a articularse con el entramado productivo local. Ahora bien, también es aceptado que no todos estos emprendimientos logran integrarse en dicho sistema productivo. Para identificar unos de otros resulta pertinente la clasificación que proponen Carbonetto, Hoyle y Tueros (1988), que se toma desde la perspectiva de la economía social. Estos autores diferenciaron entre unidades económicas de subsistencia, de acumulación simple y de acumulación ampliada. Las primeras se sitúan por debajo de los niveles de acumulación y, por lo tanto, no logran producir y/o retener el excedente económico necesario para crear capital o para reproducir el proceso de producción, sino que se limitan a remunerar el trabajo. Las

segundas, logran retener los excedentes generados en el proceso productivo de tal forma que les garantiza escasamente reproducir el proceso de producción en la misma escala que venía realizándose. Las terceras, retienen los excedentes generados en el proceso productivo en un grado que les permite la reproducción de las condiciones productivas a una escala ampliada o creciente (Carbonetto, Hoyle y Tueros, Op. Cit.)<sup>66</sup>. Son las dos últimas, entonces, las que tienen mayores posibilidades de articularse con el entramado productivo local de una manera sinérgica.

Ahora bien, para la implementación de programas municipales destinados a apoyar a los microemprendimientos productivos es necesario conocer algunos elementos que la literatura señala como relevantes. Para una visión analítica se los puede dividir entre internos y externos. Entre los primeros se destacan el conocimiento del oficio, del mercado y la experiencia anterior de trabajo en equipo. Así, a medida que aumenta el nivel de calificación ocupacional de los emprendedores se incrementa la complejidad de la rama de actividad elegida. Por ejemplo, tanto las confecciones textiles como la elaboración de alimentos se caracterizan por ser actividades de “fácil entrada”, aspecto de vital importancia cuando el factor detonante en la emergencia del microemprendimiento es obtener rápidamente ingresos de subsistencia. En ambos casos se tiene la posibilidad de transformar medios de uso doméstico en herramientas aptas para la actividad productiva (Merlinsky, 2001). A estos elementos es preciso incorporar las características de los emprendedores. En efecto, si el microemprendimiento se

---

<sup>66</sup> Otros aportes relevantes los realiza José Luis Coraggio desde la perspectiva de la economía popular o del trabajo. Este autor plantea que la economía informal ha generado cuatro corrientes de pensamiento. Por un lado, la neoliberal, que propone la desregulación total del sistema legal que controla la libre iniciativa privada, con lo que desaparecería la informalidad. La segunda es la empresarial modernizante, que posee una concepción evolucionista de la empresa que desembocaría, necesariamente, en la empresa moderna capitalista. A su vez, esta corriente reconoce dos variantes: la individualista, que ve a la microempresa como germen del autodesarrollo, y la asociacionista, que entiende como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas o similares. La tercera es la solidarista, que se encuentra asociada principalmente a las corrientes cristianas. Esta corriente parte de la economía de los pobres, y sus estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia, como base social y cultural para extender –desde “abajo”, desde lo local, las comunidades primarias, y horizontalmente– valores de reciprocidad y solidaridad. Finalmente, este autor propone como una cuarta opción la construcción de una Economía Popular o Economía del Trabajo (Coraggio, 1999), que incluye a las actividades económicas cuyos agentes son trabajadores, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta implica no idealizar valores o prácticas populares actuales ni poner como punto de referencia la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni se ve como fase para integrarse a él en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores constituirán esa economía. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en la interfase, desde la sociedad y desde posiciones estatales (Coraggio, 1994). También resulta pertinente mencionar la posición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003), que, aunque se refiere a microempresas y no a microemprendimientos, ve en las primeras una actividad que abarca una amplia gama de modalidades, desde negocios de subsistencia hasta empresas formales que utilizan métodos de producción relativamente sofisticados. Entre las características de estas microempresas se pueden mencionar que son administradas por sus propietarios, dependen del trabajo familiar, cuentan con menos de 10 empleados y tienen acceso limitado al sector financiero formal y a los servicios de asistencia para las empresas (BID, Op. Cit.). A su vez, son vistas con gran optimismo en tanto han dejado de ser consideradas como un elemento improductivo de la economía y comenzaron a ser apreciadas como uno de los motores de la misma, dotado de un gran potencial para la creación de empleos y la generación de ingresos. En este enfoque se resalta la figura del microempresario como el principal actor, lo que llevó a esta institución a proponer políticas destinadas a su apoyo y fortalecimiento en tanto es visto como un importante impulsor económico (ídem)

origina y consolida como estrategia de subsistencia de la unidad doméstica su suerte estará, en parte, atada a los elementos antes mencionados y probablemente se disuelva si la unidad doméstica puede reemplazar esos ingresos por otros ligados al salario, si uno o varios integrantes de la unidad doméstica obtienen un empleo o subsidio que les permita prescindir de los ingresos del microemprendimiento. En otras palabras, su desarrollo se encuentra ligado a la evolución del mercado de trabajo y a las características de algunas políticas sociales. En cambio, si el microempresario encara su emprendimiento con un criterio de microempresa, su desarrollo no quedará supeditado a las condiciones del mercado laboral o a las características de los planes sociales. Esta diferencia entre los microemprendedores evita el criterio evolucionista que entiende al microemprendimiento como un paso de la economía de subsistencia a la microempresa, en tanto plantea dos formas diferentes de abordarlos y administrarlos. De esta manera, no se trata de estadios evolutivos sino de entidades distintas.

Por su parte, los factores externos claves se relacionan con la obtención y canalización de recursos que se puedan obtener de organismos estatales u organizaciones no gubernamentales. Los tres principales son la facilitación de canales de comercialización, el financiamiento para la actividad y la capacitación técnico-financiera (Merlinsky, Op. Cit.). Asimismo, Merlinsky y Rofman (2004) plantean la necesidad de “la creación de redes de emprendimientos económicos que constituyan la base de un desarrollo local de carácter integral. Las experiencias de promoción de microemprendimientos, que tuvieron lugar en décadas anteriores, mostraron que la supervivencia de este tipo de iniciativas económicas corre serios peligros si se opera sobre cada unidad en forma aislada y no se considera la importancia del entorno territorial en que ellas se asientan. De esta manera, este enfoque se entronca con el modelo del desarrollo local, ya que instala a la dimensión territorial como criterio de orientación de las políticas de promoción económica y social” (Merlinsky y Rofman, Op. Cit: 7).

Estos elementos son centrales para entender la dirección que han tomado las políticas municipales destinadas a apoyar los microemprendimientos productivos. En efecto, como se verá a continuación éstas se han orientado a fortalecer los elementos señalados, tanto internos como externos.

### **5.3.2.1. La experiencia municipal de apoyo a los microemprendimientos productivos**

En Argentina la experiencia municipal en políticas de apoyo a microemprendimientos reconoce una larga trayectoria. Se inicia, a fines de los ochenta, en algunas provincias en donde los municipios participaron como efectores de programas provinciales<sup>67</sup> y, más tarde, nacionales<sup>68</sup>. Ahora bien, esta primera tarea de implementar las políticas provinciales y nacionales localmente fue generando capacidades propias en la estructura burocrática municipal, a lo que se sumaba el sostenido reclamo del creciente número de desocupados sobre el propio municipio. Estas condiciones y demandas generaron, durante la década de los noventa, el florecimiento de programas municipales de apoyo a los microemprendedores locales.

Estos programas se centraron, generalmente, en tres líneas de trabajo: el otorgamiento de subsidios y créditos; la búsqueda de mercados (dentro de lo que se destacan las ferias

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, el Plan “País” de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>68</sup> Actualmente con el Plan “Manos a la Obra”.

locales de microemprendimientos y la adquisición de bienes y servicios por parte del propio gobierno local), y la implementación de cursos de capacitación de diverso tipo<sup>69</sup>. Como se puede observar, las dos primeras se orientan a resolver los problemas de los factores externos, y la tercera los internos, a los que se hizo referencia anteriormente.

En la vasta experiencia municipal se pueden encontrar programas que se abocan a una sola de estas líneas, y otros que intentan integrarlas. Un ejemplo de política que procura incorporar las tres líneas, en el marco de un plan de mayor alcance, es la creación del Centro Regional de Apoyo y Desarrollo a la Microempresa “Elisa de Zlauvinen”, en Marcos Juárez, provincia de Córdoba. En particular, este Centro realiza acciones institucionales integrales, como provisión de servicios financieros, capacitación, apoyo técnico y de infraestructura, trabajando junto a otras instituciones, públicas y privadas, destinadas a potenciar el desarrollo y tornar competitivas a las microempresas de la región. Así, desde el Centro se ayuda a los emprendedores a elaborar sus proyectos y planes de negocios, así como a acceder a créditos a través del CFI, el Banco de la Provincia de Córdoba, la SEPYME, el Ministerio de la Producción de Córdoba, la Cooperativa Sudecor Litoral Ltda. y la Fundación Banco Provincia de Córdoba.

Asimismo, en otros municipios se pusieron en marcha diversas iniciativas que por su originalidad y desarrollo merecen un tratamiento más detallado. Se trata de un sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos; del trabajo asociativo con pescadores artesanales, y de la creación de una incubadora de microempresas, la que se ha presentado en el apartado destinado a este tipo de iniciativas, en este mismo capítulo.

El sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos se implementó en la localidad de Camilo Aldao<sup>70</sup>, en la provincia de Córdoba. Así, dentro de los lineamientos de Plan Estratégico municipal, se buscó una respuesta al crecimiento del desempleo que generaba la implementación de un sistema de agricultura extensiva que había provocado una importante degradación de los recursos naturales y la expulsión de gran cantidad de mano de obra del sector, conformando una masa de desempleados (ex peones, mensuales y arrendatarios) que abandonaron los campos y se trasladaron al casco urbano, sin posibilidades de conseguir nuevos empleos estables ni de capacitarse en actividades alternativas.

Así, se implementó un programa de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos, que contó con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Plan Social Agropecuario (que otorgó créditos), y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (que colaboró en la financiación del proyecto), entre otras instituciones. Concretamente, se trató de un programa que capacitó a los desocupados, financió los insumos, organizó los circuitos de comercialización de los productos y proveyó las tierras necesarias, generando empresas de autoempleo bajo la forma de huertas orgánicas.

El trabajo asociativo con pescadores artesanales lo implementó la Municipalidad de Puerto Madryn<sup>71</sup>. Consiste en la generación de un Plan de Apoyo y Desarrollo Social de

---

<sup>69</sup> Actividades que han sido tratadas antes.

<sup>70</sup> Localidad cordobesa con una población que ronda los 5.000 habitantes.

<sup>71</sup> Situada a orillas del Golfo Nuevo, en la provincia de Chubut, posee una población que supera los 58.000 habitantes, según el Censo 2001.

la actividad pesquera artesanal. Esta modalidad de pesca involucra a unas quinientas familias de la ciudad y se ha venido desarrollando sin apoyo del Estado. Se trata, entonces, de una actividad generadora de fuentes de trabajo que contribuye a fortalecer la economía regional y que cuenta con una rica tradición cultural en la ciudad.

Para comenzar a implementar dicho plan se acordó una estrategia de trabajo conjunto con la Asociación de Pescadores Artesanales de Puerto Madryn a fin de apoyar la implementación de encuentros de capacitación, discusión de legislación provincial y municipal, así como motorizar la instalación de un centro de difusión de la pesca artesanal. La iniciativa contó como un antecedente relevante: el “Relevamiento de Actividades Económico-Productivas y Demanda de Capacitación Laboral y Empleo”, por medio del cual se caracterizaron como polos de desarrollo a la industria del aluminio, el turismo, la minería y la pesca industrial y artesanal.

Las actividades específicas se orientaron a brindar capacitación y a otorgar un predio para la construcción de la sede de la Asociación de Pescadores Artesanales en el Parque Industrial Pesquero de la ciudad. En este marco, la Subsecretaría de Servicios Públicos comunal construyó una bajada de embarcaciones para uso exclusivo de pescadores artesanales y la concesión de un sector de la costa para la implementación del Centro de Difusión de la Pesca Artesanal, desde donde se busca difundir la actividad por medio de la venta de comidas elaboradas con productos de la pesca artesanal, informando al cliente y turista.

Como se puede observar, el espectro de acciones municipales destinadas a apoyar a los microemprendimientos es bastante amplio. Así, tanto las más generalizadas, como el otorgamiento o búsqueda de subsidios o créditos, la creación de espacios destinados a generar circuitos de comercialización y el dictado de cursos de capacitación, como las iniciativas más originales, recientemente expuestas, se pueden englobar en las políticas municipales de desarrollo económico en la medida en que buscan estimular la actividad productiva de las microempresas, que, a su vez, se integran en el sistema productivo local.

#### **5.4. La articulación intermunicipal para el desarrollo local**

En este apartado se analizan las formas en que algunos municipios y provincias han tratado de responder a la cuestión de la escala territorial del desarrollo local. Así como se planteó la necesidad de contar con un modelo, o al menos un marco general, de desarrollo nacional, también es necesario pensar el modelo de desarrollo de las regiones y microrregiones que integran el país. Este tema ha sido ampliamente abordado tanto por la academia<sup>72</sup> como por políticas de desarrollo regional hasta la década de los ochenta, para ser virtualmente sepultado por el paradigma neoliberal. Sin embargo, en ese mismo escenario se asistió al nacimiento de emprendimientos intermunicipales que replanteaban, aunque muy tíbicamente, la cuestión microrregional. Este fenómeno genera un doble interrogante: ¿estas experiencias constituyen una nueva forma de abordar la problemática regional, que revierte la tradicional planificación central de “arriba hacia abajo” por otra de “abajo hacia arriba”?; y ¿qué posibilidades concretas de expansión y consolidación tienen? Para tratar de contestar estas preguntas se ha procedido a estudiar las diferentes instancias de asociación intermunicipal que se han creado desde la década

---

<sup>72</sup> La cuestión regional ha generado una extensa y prolifera producción que excede los límites de este trabajo.

pasada, a la vez que se hace obligada referencia a las iniciativas más relevantes que han emprendido algunas provincias.

Antes de pasar al análisis de las experiencias resulta necesario abordar la diferenciación entre lo que puede ser definido como local o regional como una forma de tratar al territorio. Para esto, es preciso señalar que tanto lo local como lo regional son entendidos como una construcción social en un territorio determinado. En tal sentido, las regiones son sujetos colectivos que resultan de un proceso de construcción social de los propios agentes de desarrollo presentes en ellas. De acuerdo con este enfoque, al Estado, en sus diversas manifestaciones jurídico-institucionales, le cabe el rol de apoyar los procesos que se generan en el interior de las propias regiones. De este modo, tanto la constitución de espacios regionales como la elaboración de programas y políticas para su desarrollo son el resultado del consenso de los actores que operan en esos espacios (Tecco y Bressan, 2000).

Ahora bien, desde la perspectiva de este trabajo, es preciso referirse a las diferencias entre lo local y lo regional a partir de dos variables: la de la escala, y la político-institucional. La primera hace referencia a la extensión que puede tener lo definido como local o regional. En este sentido, resulta pertinente remitirse al concepto de sistema productivo local. Efectivamente, como se dijo, en el territorio se generan complejos de producción territorial en cuyo marco se combinan procesos de integración donde los actores articulan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992) a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a los actores empresariales, sino también a las instituciones públicas y privadas. En lo específicamente económico, el concepto de *sistema productivo local* se suele utilizar para identificar conjuntamente y de manera simplificada a todos los tipos de organización productiva a nivel local. De esta forma, la cuestión sería poder identificar la consistencia y, sobre todo, la extensión de un sistema productivo sobre el que puedan operar las políticas públicas.

La cuestión político-institucional adquiere relevancia en la medida en que las políticas municipales serán instrumentos del desarrollo local sólo en aquellos casos en que éste pueda ser asociado a la ciudad o al territorio que el municipio gobierna<sup>73</sup>. Así, la extensión territorial sobre la que un municipio ejerce sus atribuciones adquiere preeminencia con relación a la posibilidad de desarrollar un perfil productivo definido, a cuestiones de economía de escala y a la existencia tanto de un sistema productivo local como de una sociedad civil desarrollada que genere organizaciones que puedan convertirse en los actores institucionales que se requieren. En este sentido, es relevante la advertencia de Iturburu (2000) sobre el *inframunicipalismo* que padece la Argentina.

Ahora bien, si en algunos casos se puede encontrar una asimilación entre lo municipal y lo local, también se presentan otros en que esa asimilación no es sostenible. Es preciso, entonces, señalar aquí el riesgo de que una mirada excesivamente municipalista pueda generar una asimilación directa y acrítica entre lo municipal y lo local. Efectivamente, se encuentran dos grupos de casos en los que la asimilación se vuelve insostenible. Se trata de, por un lado, aquellos en los que el tamaño del municipio es relativamente pequeño y que, por lo tanto, poseen una sociedad civil reducida y débil, una pobre capacidad de gestión y una escasa presencia de instituciones del sistema de educación

---

<sup>73</sup> Recordar las diferentes características territoriales de los municipios argentinos presentadas anteriormente.

superior y del científico-tecnológico, a la vez que carecen de un sistema productivo propio, en tanto que el que poseen es parte de uno mayor. Por otro lado, se encuentran los casos de las áreas metropolitanas, particularmente la de Buenos Aires, en donde es preciso preguntarse por lo local en referencia a cuestiones de identidad, de extensión y conformación de los sistemas productivos locales que atraviesan las fronteras municipales, así como con relación a la identificación de la sociedad civil y los dirigentes de la comunidad que suelen arrogarse su representación, etc.<sup>74</sup>

En lo que respecta a las respuestas que se han dado al problema de la escala territorial, se pueden mencionar dos grandes líneas. Una, que ha sido adoptada por los gobiernos locales a través de acuerdos de cooperación intermunicipal, y otra, por las propuestas provinciales y nacionales de regionalizaciones que agrupan municipios. A continuación se repasarán las segundas y se analizarán las primeras en la experiencia argentina.

#### **5.4.1. La experiencia argentina**

Una primera aproximación global a la situación argentina se puede realizar a partir del trabajo realizado por Adriana Clemente y Daniel Cravacuore entre diciembre de 2005 y enero de 2006 que demuestra un rico desarrollo de la cooperación intermunicipal. En efecto, el relevamiento halló 76 entes intermunicipales, de los cuáles 4 se encuentran inactivos que involucran a 770 gobiernos locales de 22 provincias argentinas (la excepción es la provincia de San Luis, en la que no se han detectado entes intermunicipales). A su vez, de éstos once son de tipo interprovinciales y cinco incluyen a municipios argentinos y extranjeros.

Este relevamiento actualizó el trabajo realizado por el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM, 2003), que había identificado 52 microrregiones que involucraban a 20 provincias y 406 gobiernos locales. De estas microrregiones, 40 eran conformadas por municipios de una sola provincia y 12 eran de tipo interprovincial. En ese trabajo se reconoce que algunas de las microrregiones no han podido comenzar a funcionar de manera definitiva y otras ni siquiera están realmente constituidas. Otra observación relevante señala las dificultades de tipo jurídico que se presentan en la medida en que se carece de un marco legal que las contemple en su verdadera dimensión, en tanto que en la mayoría de los casos sus intereses están manifestados a través de meras cartas de intención.

Ahora bien, una aproximación más particular permite afirmar que el surgimiento de la cooperación intermunicipal en la Argentina se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de reforma del Estado y descentralización, que transformaron de hecho las funciones y agendas municipales. Fueron los gobiernos locales los que comenzaron a establecer acuerdos de cooperación para temas puntuales, por lo que se trató, entonces, de un fenómeno que se generó “desde abajo hacia arriba”. Más tarde, a mediados de la década de los noventa, el gobierno nacional y algunas provincias comenzaron a generar instancias asociativas intermunicipales de tipo regional, que se desarrollaron con suerte diversa. A continuación, como se adelantó, se analizan las primeras para luego repasar la trayectoria de las segundas.

---

<sup>74</sup> El problema del desarrollo local en áreas metropolitanas es en sí mismo tema para un estudio que excede los límites de este trabajo; aquí sólo se plantean algunas cuestiones que son imprescindibles para el objetivo de esta investigación.

En primer lugar es necesario señalar que la cooperación intermunicipal no se circunscribe al desarrollo económico sino que, más bien, se ha consolidado en una amplia gama de cuestiones, como planificación estratégica, compras conjuntas, administración de rutas, construcción de obras hidráulicas, viales y de gas, promoción del turismo, control bromatológico, recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos, justicia de faltas, entre otras<sup>75</sup>.

Específicamente en lo referido al desarrollo económico local, los primeros casos de cooperación tuvieron lugar en la provincia de Córdoba, a fines de los años ochenta, cuando comenzaron a implementarse algunas experiencias en este sentido. La cooperación intermunicipal, que se incluyó en el artículo 190 de la Constitución cordobesa de 1987, constituyó un paraguas jurídico y, a la vez, un estímulo para estos emprendimientos asociativos, como lo demuestra el hecho que se han constatado un total de 62 experiencias desarrolladas entre 1988 y 1998<sup>76</sup>.

Estas primeras experiencias se caracterizaron por dos elementos centrales. Uno, se trató de acuerdos integrados por un reducido número de, generalmente, pequeños gobiernos locales. El otro, que la gran mayoría “son de carácter ad-hocrático y sectorial, vale decir que se trata de organizaciones constituidas a los fines de ejecutar un proyecto específico y/o de gestionar un servicio o ejecutar una obra” (Tecco y Berssan, 2000: 7). Así, en muchos casos el ente intermunicipal se disolvía una vez alcanzado el objetivo planteado. El primero de los elementos se explica por el fenómeno del inframunicipalismo (Iturburu 2000), que es particularmente significativo en esta provincia. Efectivamente, como se mostró en el capítulo correspondiente al perfil de los municipios, algunas provincias (entre ellas, Córdoba) presentan una amplia y heterogénea composición jurídico-territorial que genera la proliferación de numerosos gobiernos locales pequeños, que enfrentan problemas de escala para encarar numerosas políticas, particularmente a partir del proceso de descentralización.

Desde 1995 se produjo una modificación en esta tendencia, a partir de, por un lado, el Programa de Descentralización de Servicios de Salud y, por otro, la consolidación de grandes entes que se proponían encarar el desarrollo local. En ambos casos se constituyeron entes y acuerdos con objetivos de largo alcance. La descentralización de los servicios de salud generó que algunos entes se ocuparan de esta política a través de la coordinación de servicios, compra conjunta de medicamentos e insumos para los efectores, etc. (Díaz de Landa y Cingolani, 2000), insinuando una tendencia a la regionalización de las políticas y programas de salud (Tecco y Berssan, 2000).

Por su parte, los principales entes cordobeses orientados a promover el desarrollo local son el que agrupó a los municipios del Norte (EINCOR), el que hizo lo propio con los del Sudoeste (ADESUR) –liderado por la Universidad Nacional de Río Cuarto–, y el de los del Sudeste provincial (ENINDER).

EINCOR se originó en 1995 a partir del interés de un grupo de municipios del Norte en radicar en esa región la zona franca provincial. A partir de esto se fueron encontrando nuevos intereses comunes que terminaron por definir un proceso de integración más abarcativo. Así, se comenzó a convertir al Ente en un instrumento de los gobiernos

---

<sup>75</sup> Se puede consultar el Banco de Experiencias Locales ([www.unq.edu.ar/bel](http://www.unq.edu.ar/bel)), Cravacuore, Ilari y Villar (2004), Cravacuore y Badía (2000) y Cravacuore –Comp.– (2002).

<sup>76</sup> Constatación mencionada en Tecco y Berssan (2000).

municipales para potenciar el desarrollo integral de esa región cordobesa. Llegó a estar integrado por 109 gobiernos locales, entre los que se contaban los de mayor pobreza de la provincia, y obtuvo el apoyo de la Universidad Nacional de Córdoba. Se trata de una organización netamente “intermunicipal”, ya que por diferentes motivos<sup>77</sup> no se han incorporado organizaciones de tipo empresariales. De todos modos, las actividades más sobresalientes, en lo que se refiere al desarrollo económico local, han sido la organización y apoyo de microemprendimientos productivos y, en este marco, la instalación de un mercado propio en la ciudad de Córdoba. Finalmente, se ha realizado una amplia tarea en el área de salud, a fin de atender la nueva problemática que produjo el programa de descentralización de la provincia.

ADESUR fue constituida en 1995 por municipios del Centro y el Sur de la provincia, zona de un relativo desarrollo socioeconómico<sup>78</sup>. En su creación ocupó un lugar destacado la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), que cumple las funciones de secretariado. El objetivo principal de este ente es definir políticas conjuntas de desarrollo para la región. Para esto cuenta con un “Plan Director para el Desarrollo Regional” de largo alcance. Si bien en su origen se conformó como una “asociación interinstitucional” –por la participación de la UNRC–, la incorporación de representantes de entidades de empresarios y organizaciones de la sociedad civil la ha convertido en una organización “intersectorial”. Sin embargo, cabe destacar que se mantiene la preeminencia de las políticas impulsadas por los municipios. Entre las actividades desarrolladas por el ente se destacan los programas que se desprenden del Plan Director –fundamentalmente, de producción–, a los que se suma el plan de residencias estudiantiles, la organización de un sistema de información regional entre los municipios, y el programa de salud pública regional, entre las iniciativas más importantes.

Siguiendo las principales observaciones del estudio de Cingolani (1997), es interesante destacar que “para ambos entes, la adhesión de las localidades de pequeño tamaño es menos frecuente. Pareciera, entonces, que las actividades de cooperación intermunicipal, en este caso para el desarrollo regional, suscitan mayor interés cuando la vida local ha adquirido cierta complejidad” (Cingolani, Op. Cit.: 240).

El ENINDER se constituyó en 2000 y está integrado por 38 gobiernos locales, entre los que se cuentan los más ricos de la provincia. En este caso, su origen se vincula estrictamente con la exigencia del gobierno provincial de constituir entes intermunicipales, a los efectos de la suscripción del Pacto de Saneamiento Fiscal para cancelar las obligaciones de los municipios con los organismos provinciales (Ley 8.864). Entonces, sobre esta situación, y con el impulso de la Municipalidad de Villa María, el nuevo Ente se propuso desarrollar políticas de desarrollo local que aspiraban a tener una influencia regional.

En efecto, si bien originalmente se procuró implementar un proyecto de terciarización del cobro de impuestos comunales, que fue altamente resistido, se fueron transformando sus objetivos orientándose hacia el desarrollo regional. Así, la misión del ENINDER fue

---

<sup>77</sup> Esto se debe “en parte, relacionado con el menor desarrollo relativo de la zona de jurisdicción de este Ente y en parte también con una mayor heterogeneidad en cuanto a los niveles de desarrollo que presentan los municipios y comunas” (Cingolani, 1997).

<sup>78</sup> Abarca los departamentos de Calamuchita, General Roca, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña y Río Cuarto, y está integrado por 49 gobiernos locales.

definida para favorecer el desarrollo de los habitantes de los municipios que lo integran, estableciendo como sus temas el desarrollo, la prestación de servicios públicos, la construcción de obras públicas, el diseño de estrategias conjuntas de financiamiento, el recupero de deudas, el incremento de la capacidad recaudadora y la radicación de emprendimientos productivos, entre los más relevantes.

Las acciones concretas realizadas por este Ente en materia de desarrollo regional son la conformación de un Consorcio Exportador de Quesos Duros, la realización de un estudio sobre la configuración de un Centro Internacional de Servicios de Mercaderías (carga y descarga), la compra conjunta de medicamentos, la forestación, y la concreción de un Diplomado en Gestión Pública, entre otras.

Para esto se han articulado acciones con la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba, el Ministerio de la Producción de la Provincia, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional, la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA), la Universidad Nacional de Villa María, la Sociedad Rural Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Federación Agraria Argentina.

El segundo impulso al asociativismo intermunicipal se produjo en la provincia de Buenos Aires. Su origen ha sido identificado en los cambios del contexto derivados de la estrategia de globalización del capitalismo, siendo ligado a la carencia de políticas nacionales o provinciales de desarrollo (De Lisio, 1998) que, en parte, ha generado la necesidad de implementar políticas de desarrollo regional desde los municipios (Cravacuore, 2001a) en un marco donde comenzó a gestarse una regionalización *sui generis* –aún en construcción–, que tiene como rasgo distintivo el constituirse “de abajo hacia arriba” (Posada, s/f).

En la provincia de Buenos Aires el asociativismo intermunicipal se inicia con la creación del Consorcio Productivo del Sudoeste Bonaerense, en 1993<sup>79</sup>. Lo que desencadenó la constitución de este ente de cooperación intermunicipal fue la iniciativa del intendente de General La Madrid de motorizar la construcción de un corredor vial que, partiendo de esa ciudad, la uniera con la ciudad de Coronel Pringues, para permitir una mejor circulación del transporte hacia los puertos de Necochea y Bahía Blanca. Esta nueva ruta se presentó como un “camino de la producción” y constituyó el motivo que dio origen al Consorcio, que se integró con once municipios. Luego el ente fue incorporando a otros municipios, hasta alcanzar la cantidad de 17. Sus objetivos fueron la reducción de costos productivos y un crecimiento armónico de la región, facilitar mecanismos de información entre los productores, fomentar la asociación de productores regionales, propiciar el desarrollo de producciones no tradicionales, gestionar conjuntamente la construcción de la infraestructura necesaria (principalmente carreteras) para facilitar el transporte y distribución de los productos elaborados regionalmente, y utilizar la capacidad de compra de los Estados municipales para el desarrollo de las industrias y empresas proveedoras de servicios de carácter regional.

El funcionamiento del consorcio estaba basado en un Consejo de Administración, compuesto por los intendentes de los municipios asociados, que tenía la función de diseñar las políticas y aprobar las decisiones a implementar; y un coordinador general que era elegido por el voto mayoritario de dichos intendentes. Este coordinador general

---

<sup>79</sup> Sobre este caso se pueden consultar los trabajos de Cravacuore (2000, 2001, 2001a).

tenía una importancia clave pues era el nexo entre el Consejo de Administración y los responsables de las áreas de producción de los municipios. Asimismo, era el encargado de la coordinación, planificación y ejecución de los proyectos y emprendimientos encarados por el Consorcio, así como de su funcionamiento administrativo.

Para la implementación de las acciones se contó con el financiamiento de los municipios involucrados pero, fundamentalmente, con el del gobierno provincial, a través del Ministerio de la Producción, y del nacional, desde el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL). Si bien se pusieron en marcha diferentes proyectos productivos, que corrieron con distinta suerte, se puede afirmar que su mayor logro fue dar impulso al Proyecto de Educación Superior Universitaria Zonal (PEUZO), del que surgió la actual Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, aunque este ente se disolvió en 2001, fue el generador del programa de consorcios productivos que por impulso provincial abarcó a toda el área de la provincia denominada “interior”, que excluye al Conurbano bonaerense.

En efecto, a partir de esta iniciativa se crearon los consorcios y/o corredores productivos intermunicipales que constituyen asociaciones de municipios agrupados para promover el desarrollo regional e impulsar proyectos productivos, atendiendo necesidades comunes (Elgue, 2001). La regionalización que estos consorcios fue efectuada *ad hoc* por el Ministerio de la Producción y el Empleo provincial a través de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería<sup>80</sup>. Para esta regionalización se consideraron criterios de homogeneidad y complementación productiva que dieron como resultado la delimitación de zonas de crecimiento común (Elgue, Op. Cit.). En este sentido, se abandonan los criterios regionalistas de las décadas del sesenta y setenta, en los que la categoría de región era asimilada a un área continua que contenía un sistema urbano organizado en forma jerárquica del que surgían las políticas de desarrollo económico, basadas en la creación de polos o centros de crecimiento periféricos. El concepto de *corredor*, en cambio, hace hincapié en los flujos de circulación e intercambio. La noción de conectividad ha reemplazado a la noción de proximidad que estaba detrás de la delimitación polarizada anterior (Elgue, Op. Cit.).

En este marco, en 1997 se implementó el programa de Diagnóstico y Propuestas Asociativas para los 13 consorcios productivos participantes, que aspiraba a fomentar la reconversión agropecuaria e industrial, la generación de empleo, y la creación de asociaciones entre micro y pequeñas empresas, promoviendo las formas cooperativas y de cooperación empresaria en los consorcios intermunicipales. En este contexto se financiaron actividades de capacitación y se creó un fondo cuya función era constituirse como garante o avalista de proyectos (Elgue, Op. Cit.). Se puede afirmar que los programas que más contribuyeron al desarrollo de los consorcios fueron el PROSOL, que exigía como requisito la asociación de municipios para financiar proyectos de desarrollo común, y el Programa de Productividad Asociativa del Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) que financiaba a las cooperativas que se comprometían a rembolsar lo recibido con el fin de crear un fondo rotativo.

En sus más de diez años de existencia, se puede observar que los corredores productivos han tenido un muy desigual desarrollo. Algunos, como se vio, han desaparecido, otros

---

<sup>80</sup> Es pertinente recordar que las provincias cuentan con criterios de regionalización que obedecen a problemáticas particulares, como educación, salud, justicia, obras públicas, etc., y que estos criterios de regionalización rara vez coinciden entre sí.

subsisten sólo formalmente, mientras que un pequeño grupo mantienen actividades que dependen generalmente del impulso que le otorga alguno de los intendentes involucrados.

Así, el análisis de la experiencia bonaerense permite plantear algunas observaciones generales. Por un lado, los consorcios no implementaron políticas comunes sino que se convirtieron en un espacio apropiado para que se financiaran proyectos productivos que en muchos casos fueron poco significativos para la economía de la región. Por otro, si bien puede suponerse que aspiraron a convertirse en espacios microrregionales, en realidad sólo se trató de formas jurídico-administrativas cuyo objetivo fue posicionarse de manera más ventajosa ante el poder nacional y provincial al momento de disputar una mayor asignación de recursos (Choconi, 2003). Adicionalmente, prevaleció la función del municipio en desmedro del involucramiento del sector privado, lo que impidió la generación de sinergias locales (se puede ver Choconi, 2003 y Lisio, 1999). Finalmente, uno de los elementos que conspiraron contra el desarrollo de los consorcios fue “el peso de las políticas sectoriales por sobre cualquier otro planteamiento que introduzca el tema regional” (Choconi, Op. Cit.: 21). En otras palabras, los destinatarios de las políticas continuaron siendo los municipios y los productores, según sea la política provincial implementada, de forma aislada, sin contemplar los resultados regionales que se podían generar.

En tercer lugar, se pueden mencionar los acuerdos de cooperación intermunicipal de la provincia de Mendoza. Entre los que se orientan específicamente al desarrollo económico, se destaca el de Maipú y Luján de Cuyo, que se propone estimular la economía local y el turismo y que ha generado una dinámica política destinada a potenciar la comercialización del vino Malbec a través de concursos internacionales, misiones al extranjero y la ya mencionada campaña destinada a colocar la producción local de vinos en los vuelos de empresas que pasan por Mendoza. En el mismo sentido, se constituyó la “Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina” entre los municipios de Las Heras y Lavalle, de la provincia de Mendoza, y Calingasta y Sarmiento, de la provincia de San Juan. En este caso, la iniciativa se propone estimular el desarrollo del turismo, la ganadería y la minería en los municipios involucrados. Con un similar perfil interprovincial se puede mencionar también el “Consortio Interregional de Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuenche”, destinado a reactivar y operar el ramal del ex Ferrocarril Sarmiento en sus servicios de cargas, pasajeros y encomiendas. Conformaron este Consortio los municipios de General Alvear, Malargüe y San Rafael, de la provincia de Mendoza; Realicó y Rancul, de La Pampa, y Unión, de la provincia de San Luis.

Al igual que en este último caso, una experiencia de cooperación intermunicipal que también abarca a tres provincias es la Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional (AMUDER), que integran gobiernos locales de Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán. La Asociación reúne a pequeños municipios rurales con población con altos niveles de NBI, una economía basada en producción agropecuaria tradicional y gobiernos locales con bajas capacidades institucionales. Sus acciones se orientaron a generar emprendimientos productivos financiando a microemprendedores y brindando capacitación empresarial. Asimismo, se formaron agentes de desarrollo local en los gobiernos locales y se elaboró un plan integral de reconversión caprina, en colaboración con la UNCPBA, y otro sobre desarrollo apícola, con el INTA Famaiyllá. Los principales problemas que enfrenta este ente de cooperación son el bajo nivel de

institucionalización de los gobiernos locales, la falta de apoyo de las autoridades provinciales, y la dependencia de los liderazgos locales y de su homogeneidad política (Cravacuore, 2004).

Entre las políticas provinciales de regionalización se destaca la de los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires y la reciente asociación interprovincial de Mendoza y San Juan, a las que ya nos hemos referido. Asimismo, se pueden mencionar los casos de Chaco, para toda la provincia, y la de Neuquén, que si bien no se inscribe entre la de regionalización constituye una iniciativa provincial que generó una instancia intermunicipal para el desarrollo económico local.

En el caso chaqueño, la Secretaría de Asuntos Municipales del gobierno provincial realizó en 1996 una propuesta de regionalización de municipios que no tiene correspondencia con ninguna de las existentes en materia educativa, sanitaria o de manejo hídrico. A partir de 2000 contaron con mayor apoyo a partir del Plan “Hacer = Gobierno + Municipios”, implementado desde la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados. En este caso, en cada microrregión se instaló una Gerencia Regional, coordinadores intermunicipales y nexos con el gobierno provincial, así como una Agencia Regional de Desarrollo Local con el fin de promover las acciones planificadas. Sin embargo, esta iniciativa tropezó con las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos locales involucrados, sobre los que recaía la tarea de articular acciones con la sociedad civil, y con su desarticulación respecto de otras políticas provinciales (con referencia a este caso se puede ver Attias, 2002).

En el caso de Neuquén, en 1996, en el marco de la protesta social que protagonizaron las comunidades de las ciudades de Cutral C6 y Plaza Huincul con motivo de la privatización de YPF –que era la principal fuente de empleo local–, el gobierno provincial dispuso ceder los derechos sobre un yacimiento petrolífero para que los municipios, a través de un ente intermunicipal autárquico, procedieran a su explotación a fin de motorizar la economía local. En ese marco se creó el Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral C6 y Plaza Huincul (ENIM), que procedió a licitar la concesión del yacimiento. Los ingresos percibidos se destinaron a financiar, a través de microcréditos, a distintos emprendimientos productivos; a generar una oferta de capacitación, y a organizar una incubadora de empresas. La última información disponible<sup>81</sup> señala que en 2004 se entregaron 137 subsidios por un monto superior a los cuatro millones y medio de pesos.

Llegado este punto se puede comenzar a responder los interrogantes planteados en el comienzo de este apartado. En primer término, la asociación intermunicipal para el desarrollo local constituyó una forma de respuesta asociativa a los nuevos desafíos que la descentralización y la crisis de las economías regionales generó en los gobiernos locales. De esta forma, se puede interpretar como un cuestionamiento a las relaciones de fuerza municipio-provincia, que buscan ser modificadas.

La relación provincia-municipio conserva en la práctica una profunda tradición centralista que mantiene la radialidad de estos vínculos. Esto se explica por dos motivos: uno, de dimensión política, y el otro, de modalidad de gestión. El primero se relaciona con la relación de interdependencia mutua que se genera entre el gobernador y el intendente en la medida en que ambos se reconocen como los únicos actores políticos

---

<sup>81</sup> Ver [www.enim.org](http://www.enim.org)

territoriales. En otras palabras, en la medida en que los entes, consorcios o microrregiones son sólo instituciones de tipo administrativas y, por lo tanto, no se constituyen en instituciones de gobierno, la lógica de acumulación político-territorial tiende a ignorarlos. Por otra parte, la modalidad de gestión de los gobiernos provinciales refleja esta relación política y la estructura burocrática se organiza para actuar en forma radial y fragmentada. Radial de tipo provincia-municipio y fragmentada en términos sectoriales (por ejemplo, las políticas de salud se articulan con los efectores locales pero escasamente con las políticas de desarrollo social de la propia provincia). De esta forma, el Estado provincial carece de estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio ni tiene la capacidad de incorporar en sus prácticas de gestión a estas instancias supramunicipales. Esto explica, entonces, por qué los gobiernos provinciales continúan aplicando territorialmente sus políticas de forma sectorial y radial, soslayando a los entes de cooperación intermunicipal.

Asimismo, se encuentran también algunos problemas que conspiran en contra de una auténtica regionalización “desde abajo”. Entre los más importantes se destaca la debilidad institucional de los gobiernos locales, tanto con respecto a los recursos económicos como a la capacidad de gestión; cuestión que se exagera por el mencionado inframunicipalismo. Asimismo, las relaciones de cooperación horizontal se tienden a consolidar en la resolución de problemas puntuales que afectan a la gestión. En este sentido, los principales ejemplos son las compras conjuntas o los consorcios destinados a resolver el problema de los residuos sólidos. Asimismo, también se concentran en obtener un mejoramiento relativo en sus posiciones de negociación con el gobierno provincial. Así, resulta sumamente difícil hallar políticas que, más allá de los discursos, reflejen una verdadera mirada regional sobre los problemas locales. En otras palabras, continúa prevaleciendo una cultura endógena autocentrada en la propia lógica municipal.

De todas formas, estas nuevas instituciones abren la oportunidad de transitar una nueva forma de planificación que, a diferencia de la planificación regional tradicional, representa iniciativas que contaron con el impulso y/o el acuerdo de los municipios que se incorporaron a partir de una oferta programática y no de una planificación directa.

## **5.5. Algunas reflexiones preliminares**

El análisis de las instituciones y programas aquí presentados permite avanzar en algunas explicaciones sobre las características de las políticas municipales de desarrollo económico local. Una primera cuestión que surge es que estas instituciones se orientan fundamentalmente al desarrollo endógeno. Esto se debe a dos razones centrales. Una, que los municipios carecen de medios propios como para implementar políticas de desarrollo exógeno, particularmente las destinadas a la radicación de grandes empresas de capital extralocal. Esto se debe, como se vio en el capítulo dedicado a caracterizar a los municipios argentinos, a la debilidad institucional, administrativa y económica que padecen, y particularmente a las limitaciones jurídicas y tributarias, en la medida en que es sumamente escasa la oferta de exenciones impositivas con las que pueden contar, ya que sólo están habilitados para cobrar tasas, no impuestos. Estos elementos explican la escasa capacidad que poseen los municipios argentinos para atraer capitales extralocales.

La otra razón se encuentra en las motivaciones que inciden para que una gran empresa decida radicarse en un territorio determinado. Si bien estas razones son muchas y multifacéticas, se pueden presentar someramente las principales. En primer término, en el nivel de competencia global entre países se sopesan, en primera instancia, las oportunidades de negocios y las características del mercado local, junto con las condiciones existentes para competir en la economía mundial; a lo que se agregan la situación macroeconómica, las presiones impositivas y la seguridad jurídica que cada país o región ofrece. Particularmente para la Argentina de los noventa se reconocen cinco factores que contribuyeron a la inversión extranjera directa (IED). Éstos son las políticas de reforma estructural (particularmente las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial), la constitución del Mercosur, la estabilización de precios y la reactivación de la demanda interna, la renegociación de la deuda externa y la máxima liberalización de la legislación sobre el capital extranjero (Kosakoff y Porta, 1998: 59). Como se observa, ninguno de estos factores tiene relación con las capacidades de los municipios para atraer la radicación de este tipo de inversiones.

Otro de los factores que explican la radicación de las grandes industrias en un territorio determinado es la existencia de recursos naturales que resultan necesarios para la producción. Esta dimensión es la principal en los casos de actividades extractivas, como la cementera Loma Negra, en Olavaria, o la explotación minera de Bajo La Alumbra, ubicada a 60 kilómetros de Andalgalá, en la provincia de Catamarca. También es relevante cuando se trata de garantizar determinadas características de algunos recursos, como el agua para las cerveceras (el caso de Isenbeck en Zárate), o cuando las condiciones de tiempo de transporte son centrales (aspecto considerado, por ejemplo, en la ubicación de las plantas de SanCor en la “cuenca lechera” de las provincias de Santa Fe y Córdoba). Ahora bien, la relevancia de los recursos naturales no sólo explica el desarrollo de actividades industriales sino que también da origen a servicios. Por ejemplo, la radicación de grandes hoteles internacionales en los centros turísticos caracterizados por la atracción de sus entornos naturales. Por último, la proximidad de los recursos naturales y/o las materias primas se suele conjugar con la distancia que se registra respecto de los medios de transporte y sistemas de comunicación, lo que explica el desarrollo de aceiteras en las ciudades que poseen puertos sobre el margen del río Paraná, o la radicación de Aluar en Puerto Madryn, ligada al puerto y a la energía proveniente de Futaleufú.

A su vez, otro elemento que las grandes empresas sopesan para definir su radicación es el de los recursos humanos disponibles, lo que se encuentra ligado al entorno cultural y, particularmente, al papel de la innovación. Si bien en el caso argentino priman las motivaciones anteriormente enumeradas, también se puede mencionar el caso de la radicación de la empresa Motorola en la ciudad de Córdoba, decisión en la que primó la cantidad y calidad de los egresados de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba.

En el caso de Argentina se tiene que incorporar, en este listado de elementos, el proceso de privatizaciones, que generó el ingreso y a veces la creación de firmas que reemplazaron a las grandes empresas públicas. Este proceso obedeció a una lógica de toma de decisiones del nivel nacional que impactó, generalmente de forma negativa, en los territorios donde esas compañías se desempeñaban. Así, paradójicamente, pese a que en muchas ocasiones se produjeron inversiones de estas nuevas empresas, su arribo,

reemplazando a las que fueron privatizadas, terminó generando mayor desempleo y afectando la estructura productiva de muchas regiones del país.

Finalmente, también adquieren relevancia los acuerdos de exenciones impositivas de nivel territorial, que en Argentina tienen su mayor peso en la política tributaria de los gobiernos provinciales, ya que los municipios argentinos –como ya hemos dicho– sólo están habilitados para cobrar tasas correspondientes a servicios prestados. A su vez, se debe recordar que este tipo de exenciones impositivas de tipo territorial producen una “guerra entre ciudades”. En efecto, los gobiernos locales se embarcan en procesos por los que van renunciando a recursos genuinos y, así, terminan beneficiando a empresas que obtienen ventajas impositivas que, sin esa puja, les hubiera sido más difícil alcanzar.

La segunda conclusión a la que se puede arribar es que no existe un camino ni receta única para encarar el desarrollo económico local. En efecto, la tipología presentada ha servido para abstraer, ordenar, individualizar y, luego, analizar las políticas municipales a partir de sus ejecuciones concretas. Se pueden encontrar, entonces, instituciones (las agencias e institutos de desarrollo local, las incubadoras de empresas y los organismos de cooperación intermunicipal) y programas (destinados a las Pymes, los microemprendimientos y el subsidio al empleo privado) que buscan una salida productiva a la crisis social. Hasta aquí se puede comprobar que la agenda municipal en la Argentina ha sido modificada con la incorporación del desarrollo económico local. Pero, para que realmente se pueda plantear que se trata de un proceso de desarrollo local en los términos establecidos en el marco de este trabajo, es necesario constatar la presencia de otros elementos, tanto de nivel macro –ya tratados, y que son retomados más adelante–, como de tipo local. Estos últimos son abordados en el capítulo que sigue.

## **Capítulo 6**

### **El proceso de las políticas municipales de desarrollo económico local**

En este capítulo se realiza un estudio del proceso de políticas de desarrollo económico de municipios argentinos a partir de una muestra de veintiséis experiencias que se analizan a partir de sus diferentes etapas, a saber: la identificación del problema, la formulación de la solución, la implementación de la decisión y los mecanismos de seguimiento y evaluación. A su vez, en cada etapa se tuvieron especialmente en cuenta las relaciones con los actores sociales y con los otros niveles del Estado. Finalmente, se plantean algunas reflexiones en torno a la necesidad de contar con una estrategia, la forma en que se buscan y utilizan los recursos, y el comportamiento de los actores.

En primer lugar, como se ha planteado en el primer capítulo resulta pertinente señalar que el proceso de las políticas públicas es sumamente complejo y dista de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas. En efecto, se trata de un proceso en el que las etapas o momentos, lejos de seguir un ordenamiento lógico preestablecido, constituyen una compleja trama en donde la toma de decisiones es atravesada por un conjunto de actores sociales, estatales y políticos. Por lo tanto, en este trabajo se realizará una tarea de tipo analítico en la que se distinguen y analizan las etapas de las políticas, según el esquema planteado.

Ahora bien, en el caso del estudio de las políticas municipales se debe tener en cuenta en todas las etapas del proceso la relación tanto con los actores locales como – particularmente– con los otros niveles del Estado. Si lo primero es hoy un requisito planteado en la bibliografía, lo segundo es particularmente relevante en tanto esa interacción tiende a influir y modificar la agenda de los municipios.

Los casos analizados son los de las Agencias de Desarrollo Local de Bahía Blanca (Buenos Aires), Río Grande (Tierra del Fuego), Rosario (Santa Fe) y Trelew (Chubut), por encontrarse entre las que han logrado un mayor desarrollo; los Institutos de Desarrollo Local de Aguas Calientes (Jujuy), Cañada de Gómez (Santa Fe), Florencio Varela (Buenos Aires), Lomas de Zamora (Buenos Aires) y Rafaela (Santa Fe) con los que se buscó garantizar cierta representatividad, en la medida en que se incorporan desde uno de los más estudiados, como el de Rafaela, hasta uno de los más pequeños, como el de Aguas Calientes, pasando por dos del Gran Buenos Aires, que presentan diferencias relevantes, para ampliar la representatividad de la muestra.

A su vez, se seleccionaron los casos de programas de promoción económica de pequeñas y medianas empresas de Esperanza (Santa Fe) y Malargüe (Mendoza). En estrecha relación se encuentra el apoyo a la formación de clusters de Pymes, para cuyo análisis fueron seleccionados los de Colazo, Colonia Caroya, y Quilino de la Provincia de Córdoba y Palpalá de Jujuy. En el mismo sentido se encuentran las incubadoras de empresas organizadas por municipios, entre las que sobresale la de General Pico, por su originalidad, y la de Ovararía, por su continuidad.

Se seleccionaron casos de políticas municipales de empleo productivo que se dividieron en dos grupos: las que se dedican al subsidio al empleo privado y las que procuran crear y fortalecer microemprendimientos. Entre las primeras sobresale la del Municipio de Rauch (Buenos Aires), que fue el primero en implementarla a nivel local y el de Arrecifes (Buenos Aires), con una adaptación original. Por otra parte, las políticas que se han denominado generalmente como de apoyo a los microemprendimientos ofrecen una amplia gama de opciones. Con el criterio de saturación se seleccionaron las de Marcos Juárez y Camilo Aldao de Córdoba y Puerto Madryn, aplicado a la pesca artesanal. Asimismo, se tomó el caso de un sistema municipal de microcrédito que en Firmat se presentó como una opción a la crisis.

Por último, se incorporaron casos de cooperación intermunicipal para el desarrollo local. Se trata de los de ENINDER en Villa María, Córdoba y el Corredor Productivo del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, que fue el primero de su tipo. Asimismo, se incluyó el caso de Cutral Có - Plaza Huincul, por ser ésta una región sumamente afectada por las consecuencias de la política de los noventa y por lo original de la solución propuesta.

Es oportuno advertir que se trata de experiencias que se llevaron adelante entre 1997 y 2004 y que en algunos casos han dejado de implementarse y en otros se transformaron de tal manera que es difícil reconocerlas. En efecto, la volatilidad de las políticas municipales no hace una excepción con las de desarrollo económico por lo que estudios de este tipo se topa con la eventual desaparición del objeto de estudio. De todas maneras se considera que la selección es suficientemente representativa como para realizar un aporte al conocimiento.

## 6.1. La identificación del problema.

En esta primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. Se trata, entonces, de identificar a los actores que detectan el problema y determinar qué tipo de problema es y la forma como es percibido e incorporado a la agenda para su tratamiento.

En primer lugar, entonces, se analizan los problemas que generaron la incorporación del desarrollo económico local en la agenda de los municipios seleccionados. El que surge como el más relevante en estos casos es el del incremento del desempleo en el municipio (17 casos de 26); seguido en orden de recurrencia por el problema – relacionado con el primero– de la debilidad de algún sector de la economía local para afrontar la nueva situación económica (4 casos).

A su vez, dentro de estos grupos se encuentran razones específicas que explican el ingreso del desarrollo económico local en la agenda municipal. La reconversión de la forma de producción del sector agrícola generó expulsión de mano de obra, incluso en las regiones más competitivas, como el sur de Córdoba o el centro de la de Santa Fe. Esto produjo una migración hacia los centros urbanos generando una demanda de empleo que no se podía satisfacer, e incrementando la población de los barrios periféricos caracterizados por la pobreza. En este mismo sentido se encuentra la crisis del sector vinícola en Colonia Caroya, que se agravaba por la quiebra de una de las principales bodegas locales, “La Caroyense”. En este último caso la crisis de la economía local estaba impulsada por cambios en los patrones de consumo que afectaban a su principal producto. En efecto, el consumo de vinos venía descendiendo, mientras crecía el de la cerveza y las bebidas sin alcohol. Esta retracción en el consumo afectaba, particularmente, a los vinos denominados “comunes”, mientras se incrementaba la demanda de los de mayor calidad y precio.

El cierre de empresas constituía otro elemento que generaba desempleo. En los casos analizados se encuentran cierres o achicamiento de grandes empresas, particularmente aquellas que fueron privatizadas, como en el caso de YPF en Cutral C6 y su vecina Plaza Huincul, y Altos Hornos Zapla<sup>82</sup> en Palpalá; a lo que se agregaba, en este último caso, el cierre de diferentes empresas del parque industrial. Asimismo, se hallan casos en los que el cierre de empresas se concentraba en las Pymes. Son los de Arrecifes, Esperanza, Firmat, Florencio Varela, Gral. Pico (agravado por el achicamiento de los ferrocarriles privatizados), Olavarría, Rosario, Trelew, Río Grande y Cañada de Gómez.

El segundo problema que las políticas de desarrollo económico local buscaron resolver fue la debilidad de un sector de la economía local. Ésta se relaciona con la situación de los pequeños productores del sector primario con serios problemas de productividad y rentabilidad que se relaciona con su escasa capacidad negociadora. A lo que se suma la debilidad del sector Pyme.

---

<sup>82</sup> Altos Hornos Zapla fue la primera siderúrgica que se instaló en el país, y se constituyó en una de las fuentes de trabajo más grandes de la provincia de Jujuy. En su mejor momento llegó a ocupar 5.000 trabajadores solamente en la planta, y así dio origen a la ciudad de Palpalá. Luego de su privatización quedaron ocupados 700 operarios.

En otros casos se encuentran diferentes problemas que se abordan desde las políticas municipales. Se destaca la emigración de los jóvenes y adolescentes que no encuentran oportunidades laborales o situaciones en la oferta de la educación media local una respuesta a sus necesidades.

Ahora bien, para que los problemas detectados puedan ser tratados localmente tienen que tener su expresión local. En los dos centrales vistos hasta aquí se conjugan dos elementos fundamentales. Por un lado, son problemáticas que adquirieron una dimensión nacional. Efectivamente, el desempleo y la debilidad de numerosos sectores productivos son tratados por los medios de comunicación de alcance nacional, son temas abordados en los debates políticos, académicos y mediáticos y forman parte de la agenda del gobierno nacional. Pero, por otro lado, también tienen manifestaciones locales específicas que en algunos casos provocan la intervención de actores sociales que, de esa manera, colaboran en la instalación del problema en la agenda del gobierno local.

Las formas en que estos actores locales se manifestaron presentan, al menos, tres tipos. Una, informal y personal, por la que se aprovecha la relación cara a cara que se produce en los municipios. Se trata de aquellos actores que cuentan con poder o prestigio reconocido localmente, lo que les permite acceder a una relación directa con los funcionarios. Si bien es más común en los municipios más chicos, por la cercanía en la relación Estado-sociedad, también se encuentra en los de mayor tamaño, impulsado por prácticas de influencia. Un segundo tipo es cuando el problema se expresa en forma pública y orgánica desde distintas organizaciones. Éstas pueden ser tanto de empresarios o trabajadores, como de organizaciones de la sociedad civil. Y el tercer tipo se observa cuando se realiza una demanda individual dentro de un colectivo que no se encuentra organizado o cuyas organizaciones no logran su representación. Por ejemplo, la demanda individual de empleo o apoyo económico de los desocupados que no se sienten representados por las organizaciones que buscan su representación ante el poder político.

## **6.2. El ingreso a la agenda municipal**

Una vez detectado el problema, se requiere dar un segundo paso. Se trata de definir la situación como problema que pueda y deba ser abordado por este nivel específico del Estado. Para esta definición se debe tener en cuenta, por un lado, el juego de intereses de los actores involucrados o afectados y, por otro, la capacidad de cada nivel del Estado para implementar una política que enfrente el problema. En efecto, la cuestión estriba en si se debe dar el paso de aceptar que un determinado problema puede ser abordado para su tratamiento, ya que puede ser registrado como un problema local, pero esperar que sea resuelto por otro nivel del Estado. En este punto lo realmente novedoso y relevante no es la detección del problema del desempleo, de la debilidad de algún sector de la economía, de la emigración de los jóvenes o el relativo aislamiento de una localidad, sino que estos problemas se incorporen a la agenda municipal para su tratamiento. Hasta mediados de la década de los noventa estos problemas eran abordados por los niveles nacional y provincial. A partir de principios de esa década, y sobre todo a mediados de ella, los gobiernos locales los fueron incorporando paulatinamente a su agenda.

Ahora bien, la forma en que un problema se incorpora a la agenda local para su tratamiento también tiene diferencias entre los diversos casos. En términos generales, se encuentran dos grandes tipos de conductas: una activa y otra expectante. En la primera, se incorpora el problema en la agenda y a partir de esta decisión se trazan las políticas y se buscan los apoyos y recursos necesarios para llevarla adelante. En la segunda, el problema se incorpora en la agenda a partir de la detección de una oportunidad para poder tratarlo. Es decir que, una vez detectado el problema, se actúa recién a partir de la identificación de una oportunidad. En los casos estudiados se encuentran veintiún casos de actitud activa y sólo cinco de tipo expectante.

En los casos en los que se registra una actitud activa se procede al diseño de las políticas y a la búsqueda de aliados y recursos. Ese proceso integra la etapa de formulación de una solución, que se analizará en el siguiente punto. Por su parte, en cuanto a aquellos casos donde se observa una actitud expectante para aprovechar una oportunidad, se pueden distinguir diferentes tipos de oportunidades y formas de aprovecharlas.

En los casos estudiados, estas oportunidades provinieron de la implementación de políticas nacionales<sup>83</sup> y provinciales<sup>84</sup>

Por último, una mirada sobre los actores que impulsaron el ingreso del problema en la agenda municipal arroja, como puede observarse en el siguiente cuadro, la preeminencia del Ejecutivo municipal, seguido por los planes estratégicos y la presencia de políticas provinciales, para, por último, encontrar un caso, el de Colonia Caroya, en el que la iniciativa fue de los productores locales.

En este punto se puede concluir que el ingreso de las políticas de desarrollo económico en la agenda municipal es producto fundamentalmente del sector público y particularmente del proceso de toma de decisiones del gobierno local. Así, llama a la reflexión no tanto la *hiperpresencia* del sector público como la casi nula presencia del sector privado con relación a este aspecto. Por lo tanto, el ingreso de la problemática del

---

<sup>83</sup> Las primeras fueron, para el caso de Esperanza, el Programa de Apoyo del Desarrollo Productivo Local (PPDL) que promovía por ese entonces la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación; para el de Rosario, el impulso a la creación de Agencias Regionales de Desarrollo que brindó la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas (SEPYME) del Ministerio de Economía de la Nación. En este caso, si bien en el Plan Estratégico de Rosario (PER) se planteaba en 1998 la necesidad de generar un nuevo instrumento de gestión público-privado para fomentar e implementar orientaciones comunes para el desarrollo, esta acción no se concretó sino dos años después, cuando, alentado el Municipio por la política de la SEPYME, se puso en marcha la política estudiada. La tercera política nacional que se constituyó en una oportunidad fue la nueva Ley Federal de Educación (1995), que permitió reformas en el sistema educativo en el sentido que requerían en Colazo.

<sup>84</sup> Las políticas provinciales que funcionaron como una oportunidad están relacionadas con dos casos de cooperación intermunicipal. Éstos son los de Villa María y Cutral Có - Plaza Huincul. En el primero, como se dijo, la conformación del ente intermunicipal ENINDER respondió a la exigencia del gobierno provincial de constituir estas instituciones a los efectos de suscribir el Pacto de Saneamiento Fiscal para cancelar las obligaciones de los municipios con los organismos provinciales. En el segundo, el Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral Có y Plaza Huincul (ENIM) se constituyó como respuesta del gobierno provincial a los reclamos de ambas comunidades. En este último caso la detección del problema condujo a la presión para que otro nivel del Estado se hiciera cargo de la solución. Así, la política estudiada no se incorporó a la agenda municipal sino a partir de la decisión provincial de crear este Ente y transferirle la explotación de un pozo petrolero.

desarrollo económico local en la agenda local es producto casi exclusivo del sector público y en particular del propio municipio.

## **6. 2. La formulación de la solución**

Luego de la identificación del problema se procede a diseñar la política destinada a tratarlo. Se trata de la evaluación de las distintas opciones de solución para escoger la más adecuada, y la elaboración de un programa de acciones destinado a la implementación; se trata de armonizar los criterios técnicos y políticos. Efectivamente, es una tarea política en tanto requiere de una definición en un sentido determinado y, a su vez, técnica, en tanto demanda tareas específicas destinadas a obtener la mayor eficiencia y eficacia.

En este caso, se definirá quiénes propusieron la solución, cómo participaron otros actores en ese proceso y cuál fue en nivel de formalización de la política (si se elaboró un diagnóstico, e información y planificación por etapas).

### **6. 2.1. Quiénes propusieron la solución**

La solución fue propuesta, en una amplia mayoría, por el municipio. Dentro de éste la iniciativa provino del intendente, en ocho casos; de funcionarios técnico-políticos en diez casos y un caso particular lo representa la Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez, que fue creada a propuesta de la bancada opositora del Concejo Deliberante.

Fuera de la órbita específica del gobierno municipal se destacan las soluciones propuestas por los planes estratégicos (con 4 casos) y en particular la de Colonia Caroya, que fue elaborada por la cooperativa local. Finalmente, dentro de la esfera estatal se destacan las soluciones propuestas por las provincias de Neuquén para Cutral C6 y Plaza Huincul, y de Córdoba para Villa María.

### **6. 2.2. La participación de otras instituciones**

Ahora bien, la centralidad que ocupa el municipio en el momento de la formulación de la solución va acompañada de una apertura a la consulta de las organizaciones de la sociedad civil local y dependencias de los otros niveles de gobierno. De esta manera, el proceso de formulación de la solución se nutre de la participación de actores especialmente convocados. Pero el objetivo central de esta incorporación se encuentra en la búsqueda de legitimidad para la política escogida y el gobierno en general. Además, en todos los casos analizados se observan interacciones con instituciones extramunicipales. En efecto, en 16 casos se registra la participación de organizaciones sociales, en 18 de tipo empresarial, en 9 de gobiernos provinciales, en 7 de universidades, en 5 de organismos del gobierno nacional, en 4 de otros municipios y en 2 de organizaciones extranjeras.

Así, sin perder la centralidad en el proceso, el municipio obtiene legitimidad mientras que la política en cuestión es sometida al acuerdo de los actores claves, a una revisión jurídico-legal y acerca de su pertinencia técnica y sustentabilidad económica, según los casos. Efectivamente, la participación de los actores sociales y empresariales tiene por objeto dotar de sustentabilidad social y política a la decisión a tomar. La de los organismos provinciales está ligada a consultas sobre la viabilidad jurídica –

particularmente en aquellas provincias que no poseen autonomía municipal– y técnica del emprendimiento, así como a la búsqueda de fuentes de financiamiento. Similar a lo que se observa con relación a los organismos de nivel nacional. La participación de universidades y organismos internacionales se orienta en la búsqueda de solvencia técnica y prestigio para la propuesta. Finalmente, la de otros municipios se circunscribe a las políticas de cooperación intermunicipal.

### **6. 2.3. El nivel de formalización y planificación de la política**

Como se ha dicho, esta etapa contempla la elaboración de la solución y por lo tanto incluye el momento del diagnóstico sobre la situación y la planificación de las etapas en que se organiza la implementación de la política. Ahora bien, la crónica escasez de formalización de las políticas que caracteriza a los municipios argentinos dificulta el estudio de estos aspectos.

En este caso, con excepción de los diagnósticos elaborados en el marco de los planes estratégicos y algunos desarrollados por técnicos de universidades (Florencio Varela), los niveles de formalización son muy bajos. En este marco, se encuentran entre los más desarrollados el relevamiento de actividades económico-productivas y demanda de capacitación laboral y empleo desarrollado en Puerto Madryn, y un análisis FODA elaborado en reuniones con productores en la localidad de Aguas Calientes. Pero, lo común es encontrar diagnósticos elaborados en base a supuestos aceptados localmente o sobre información subjetiva y, generalmente, de tipo impresionistas.

En este sentido, se debe recordar la escasa capacidad que poseen los gobiernos locales para obtener y generar información confiable y pertinente, particularmente para la elaboración de políticas de desarrollo local. Los casos analizados no son la excepción. Excluyendo los que derivan de la planificación estratégica y aquellos que contaron con relevamientos específicos (Puerto Madryn, Malargüe o Florencio Varela), la información disponible para la elaboración del diagnóstico ha sido insuficiente.

Por su parte, la planificación de las etapas del proyecto es muy heterogénea. Se puede observar que la formalización de las políticas que se han aplicado se incrementa en la medida en que, primero, son producto de la planificación estratégica y, segundo, reciben financiamiento externo, tanto provincial como nacional o internacional. Así, se detectan dos elementos que estimulan la formalización de las políticas estudiadas: por un lado, la participación de diferentes actores, lo que demanda la definición de parámetros previamente establecidos para que cada uno pueda cumplir adecuadamente su rol; por el otro, los requerimientos que generalmente establece una entidad externa al municipio para otorgar financiamiento, que demandan la formulación y planificación de las acciones que conduzcan a su implementación.

### **6. 3. La implementación de la decisión**

Esta tercera fase contempla el momento de la toma de la decisión y el de las acciones destinadas a implementarla. En el primero, el gobernante toma la decisión de poner en marcha la política seleccionada y plasma esa determinación a través de un acto administrativo. De esta forma la decisión se torna efectiva y pública.

En los casos estudiados, la decisión final de implementar la política quedó en manos del intendente municipal. En efecto, incluso en los casos en que la primera decisión de implementar una determinada política se tomó en el marco del plan estratégico, se requirió de la decisión final del jefe político y administrativo del municipio.

La implementación consiste en la ejecución de las acciones. Para su análisis se han seleccionado tres puntos centrales; la estructura burocrática, la articulación con los actores sociales y las relaciones intergubernamentales.

#### *a. La estructura burocrática*

En diecisiete casos se crearon nuevos organismos, a saber: las Agencias de Desarrollo Local (Bahía Blanca, Río Grande, Rosario y Trelew) y los institutos o fundaciones que cumplen la función de las agencias de desarrollo (el Departamento de Desarrollo Productivo de Aguas Calientes, la Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez, el Instituto de Desarrollo Local de Florencio Varela, el IMPTCE de Lomas de Zamora, el Centro Regional de Apoyo y Desarrollo a la Microempresa “Elisa de Zlauvinen” de Marcos Juárez, el ICEDEL de Rafaela). Los organismos intermunicipales (como el Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral Có - Plaza Huinul, el Consorcio del Corredor Productivo en el Sudoeste de la provincia de Buenos Aires, y el Ente Intermunicipal de Desarrollo Regional de Villa María), las incubadoras de empresas (en General Pico y Olavarría) y un Banco de Microcréditos en Firmat.

Otras tres políticas analizadas se implementaron desde reparticiones municipales creadas con ese fin. Son los casos del PROMEP de Rauch, el Programa Municipal de Apoyo a la Producción y el Empleo (PROMAPE) de Marcos Juárez y el Instituto Municipal de Desarrollo de Pálpala. En este último caso es el Departamento de Turismo, que depende de este Instituto, el que implementa el programa de reconversión en Palpalá. Finalmente, en cuatro casos las políticas se implementaron a través de las oficinas municipales destinadas al estímulo a la producción (Malargüe, Esperanza, Camilo Aldao y Colonia Caroya).

En cuanto a la articulación de las políticas de desarrollo económico con otras implementadas en el municipio, se encuentra un panorama dominado por la fragmentación y el compartimentalización. Efectivamente, sólo en cinco casos se halló cierto nivel de articulación con políticas de otras áreas, destacándose las de tipo social, particularmente las ligadas al empleo.

#### *b. La articulación con los actores sociales*

Si bien es ampliamente reconocido que las políticas de desarrollo económico local tienden a incorporar a los actores locales, es pertinente establecer cuándo y por qué se genera esa incorporación. Así, como se vio, en un primer momento se produce en la etapa de la elaboración de la solución, en la que los actores locales son consultados. Ahora, la etapa de la implementación demanda un compromiso más activo tanto del municipio como de los actores locales que se involucran. Se trata, entonces, de participar en las acciones concretas y de aportar algún tipo de bien, tangible o intangible, o servicio al proyecto que se pone en marcha.

En este estudio se puede observar cómo el entramado de actores se va multiplicando y enriqueciendo con la incorporación, fundamentalmente, de organizaciones de la sociedad civil (en 14 casos), de empresas y organizaciones empresarias (en 23 casos) y de las universidades (en 15 casos), mientras que es casi nula la participación de los sindicatos (solo en 5 casos).

La presencia de las organizaciones empresarias es casi universal, seguida por la de las organizaciones sociales y las universidades. Lo primero resulta esperable en la medida en que se trata del actor imprescindible para articular políticas de desarrollo económico. Sin embargo, el análisis de los aportes efectivos realizados para la implementación de la política abre interrogantes sobre su efectivo compromiso. Por otro lado, la presencia de las organizaciones sociales se explica a partir del fuerte componente social que estas políticas tienen, puesto que en general están asociadas al combate del desempleo y, además, refleja que el desarrollo económico no es responsabilidad exclusiva de las empresas y el Estado sino que requiere del compromiso de las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, la integración de las universidades en estas políticas se debe a que se trata de instituciones cuya participación genera prestigio, a la vez que tiende a legitimar técnicamente a la política o a las acciones emprendidas, motivos por los cuales su incorporación es alentada por el municipio. Finalmente, llama la atención la casi nula presencia del sector sindical, situación que se torna más llamativa en la medida en que la OIT cuenta con una política específica y activa de estímulo al desarrollo local. Sin embargo, se conjugan dos elementos que permiten explicar esta ausencia: uno, el descrédito institucional que sufrió el sindicalismo argentino durante la década de los noventa, y el otro, la conducta aislacionista y corporativa que estas instituciones cultivaron en el período analizado.

Ahora bien, también se ha podido constatar una escasa movilidad de los actores involucrados. En efecto, la gran mayoría de los que se incorporaron lo hicieron en carácter de consultados en el momento de la definición de la política a seguir, y, fundamentalmente, en el comienzo de la etapa de implementación. Una vez puesta en marcha la política a través de acciones concretas, se restringe la incorporación de actores, y se pueden registrar bajas de aquellos que, por diferentes razones, se excluyen.

En los casos analizados se ha podido constatar una escasa incorporación de otros actores. La explicación de este fenómeno se puede encontrar en la centralidad que adquiere el municipio en la definición de la relación con los actores sociales, ya que la incorporación de éstos se debe generalmente a la convocatoria de aquél. Así, en veintitrés de los veintiséis casos fue el municipio el que convocó a los actores locales a sumarse a la política.

Esta misma relación se puede encontrar en lo que respecta a los aportes que cada actor realiza. El principal peso de los aportes realizados recae en los gobiernos locales, que con un 80% de los casos realizan contribuciones económicas, a través de la financiación o co-financiación de las actividades que se ponen en marcha, y provee recursos físicos y humanos, en tanto se utilizan las instalaciones y se destina personal municipal para implementar las políticas.

Los aportes que realizan las otras instituciones locales se concentran en los recursos humanos (en el 62% de los casos), contribuyendo con horas de trabajo, a veces de tipo voluntario en el caso de las organizaciones sociales, y de carácter técnico, por parte de

las universidades y algunas empresas. Las contribuciones económicas de las empresas son los aportes menos extendidos (solo en el 23% de los casos) y se trata de cuotas societarias en el caso de las agencias de desarrollo o de emprendimientos particulares.

Además, los empresarios suelen financiar las actividades concretas que los tienen como beneficiarios, particularmente las de capacitación. En estos casos los gastos fijos (personal, equipamiento) son sostenidos por el municipio, mientras que el costo de la actividad es absorbido por los participantes mediante aranceles.

### *c. Las relaciones intergubernamentales*

La articulación de las políticas municipales con los otros niveles del Estado y con otros municipios ofrece una amplia gama de combinaciones. A continuación se analizará la articulación con los organismos nacionales y provinciales, así como la de tipo intermunicipal.

La primera observación que se puede presentar se refiere a que estas relaciones se generan “desde abajo”. Son los municipios los que se movilizan para interactuar con los organismos provinciales y nacionales buscando aprovechar la oferta de recursos que éstos ofrecen y tratando de adaptarlos a sus requerimientos. En segundo lugar, se puede apreciar una frecuencia similar entre la articulación de los municipios con organismos nacionales y provinciales, aunque los primeros tienen mayor presencia.

La articulación entre los municipios y los organismos del Estado nacional se observa en 16 de los 26 casos, destacándose la participación del Ministerio de Desarrollo Social y el INTA (los dos con la presencia en 8 casos) y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (con una presencia en 7 casos).

En el primer caso, se trata de las políticas que se orientan en la relación del sector productivo con el social, para las cuales los programas mencionados son vitales. Los dos segundos se refieren a los organismos nacionales dedicados a los actores económicos centrales para el desarrollo local, los productores rurales y las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, llama la atención la escasa participación de la Secretaría o Subsecretaría (según el momento de que se trate) de Asuntos Municipales (con apenas 2 presencias).

Otro tanto ocurre con la articulación con los organismos de los gobiernos provinciales. Efectivamente, también aquí sobresalen los que están ligados al sistema productivo (con una presencia en 8 casos).

Por su parte, el análisis de los aportes de los organismos nacionales y provinciales presenta un panorama diferente al de las empresas, organizaciones sociales y universidades, puesto que sobresalen los aportes de recursos económicos y se reducen considerablemente los humanos. Esto se debe, fundamentalmente, a la distribución del gasto público que se concentra en los niveles nacionales y provinciales y que genera una relación de dependencia económica y financiera de los municipios respecto de los otros niveles del Estado.

Por otro lado, esta situación favorece el desarrollo de los funcionarios municipales que poseen la capacidad de acceder a las fuentes de financiamiento público. El acceso a esos

recursos se produce por tres vías fundamentales. Una de ellas consiste en detectar la existencia de programas nacionales o provinciales con financiamiento y ajustar la política a los parámetros de dichos programas (el caso de las políticas que se generan para aprovechar una oportunidad –ej.: Esperanza–). Otra vía es que, una vez definida una política, se procede a recorrer las oficinas públicas para detectar los programas que pueden apoyarla. Finalmente, la tercera tiene lugar cuando desde los niveles superiores se ha diseñado una política que requiere de una implementación local.

Finalmente, surge claramente que los recursos para las políticas de desarrollo económico local provienen del sector público y que ha resultado sumamente difícil obtener recursos económicos del sector privado. En efecto, a lo antes señalado se debe agregar que en 17 de los 26 casos se registraron aportes económicos del nivel nacional.

#### **6. 4. Los mecanismos de seguimiento y evaluación**

En esta última fase del proceso de las políticas públicas se rastrearán y estudiarán los mecanismos de seguimiento y evaluación que contemplan las experiencias analizadas en lo referente a los instrumentos técnicos destinados a medir su eficacia y eficiencia.

En 16 de los casos estudiados se diseñaron mecanismos formales de seguimiento y evaluación. Entre éstos se encuentra una amplia variedad de modalidades: formularios a ser completados por los beneficiarios y las Pymes, informes al Consejo Asesor, a través del Plan Estratégico de Desarrollo, por profesionales representantes de los organismos técnicos. También, en diversos casos se observa un proceso de monitoreo sobre las acciones desarrolladas, con herramientas metodológicas que permiten procesar y analizar información cualitativa y cuantitativa. En general se lleva a cabo a través del área municipal a cargo del programa, por capacitadores autorizados desde la unidad ejecutora o mediante informes de gestión o de tipo periódico. Adicionalmente, existen instancias de monitoreo por parte de la sociedad civil, como las comisiones específicas de los planes estratégicos.

Pero también es necesario señalar que la consuetudinaria dificultad de los municipios para generar información destinada a la toma de decisiones produce que, en general, se carezca de informes con indicadores y datos estadísticos confiables sobre resultados. Los informes suelen referir afirmaciones generales en términos de una mejora en la capacidad de exportación o que se fortaleció un determinado sector de la producción, pero no proveen información estadística que pueda sostener esas afirmaciones.

Finalmente, del análisis de los casos se puede afirmar que la existencia de mecanismos de evaluación depende de cuatro elementos: el tamaño del municipio, la complejidad de la política implementada, la participación de actores con capacidad técnica, y el financiamiento externo, particularmente cuando se trata de uno de tipo internacional. Así, cuanto más grande es el municipio más posibilidades tiene de contar con equipos técnicos capaces de generar información para la gestión, aunque esto no puede ser tomado como una regla general, particularmente con relación a los municipios del conurbano bonaerense. Cuanto más compleja sea la política implementada mayores mecanismos de seguimiento y evaluación generará. Por ejemplo, las agencias o institutos de desarrollo tienen mayores capacidades que los programas de otorgamiento de subsidios a microemprendimientos. La incorporación de instituciones con capacidad técnica, como por ejemplo las universidades, el INTI o el INTA, incrementa estos

mecanismos, pero lo hacen particularmente para el desempeño de un proyecto particular y con un perfil definido por sus propias características. Por último, cuando existe financiación internacional se suelen requerir mecanismos de seguimiento y evaluación que contemplan indicadores, pero, a su vez, estos mecanismos se suelen circunscribir al proyecto particular que se financia y no a toda la política implementada.

## **6.5. Algunas reflexiones y conclusiones preliminares**

Hasta aquí se ha analizado el proceso de las políticas municipales de desarrollo económico local con relación a sus distintos momentos. A continuación se procederá a hacer lo propio con tres elementos que se consideran centrales para el desarrollo local. Para esto se toma como base lo recientemente expuesto y se incorpora, además, la información provista a través de entrevistas a funcionarios y académicos, la revisión de otros casos, y el análisis de la bibliografía respectiva. Los elementos en cuestión son la presencia o ausencia de una estrategia local de desarrollo, la obtención de los recursos necesarios para la implementación de las políticas, y el comportamiento de los actores sociales que se consideran centrales en estos procesos.

En primer lugar, entonces, se aborda la cuestión de la estrategia local para el desarrollo. La literatura clásica sobre este tema señala la necesidad de contar con una estrategia local, debidamente consensuada, que otorgue una determinada dirección al esfuerzo emprendido. En el mismo sentido, desde la perspectiva de este trabajo se considera que para poder hablar de desarrollo local en los términos aquí acordados es fundamental contar con una estrategia local que permita seleccionar, organizar y privilegiar las políticas, las líneas de trabajo, las acciones y la inversión de los recursos.

Para esto el proceso más recomendado por la literatura es la planificación estratégica<sup>85</sup>. En Argentina, desde mediados de la década de los noventa se produjo una abundante proliferación de planes estratégicos locales. Sin embargo, en este trabajo no se ha podido constatar una relación estrecha entre planificación estratégica y políticas municipales de desarrollo económico local<sup>86</sup>. En efecto, si bien se pueden encontrar programas de desarrollo económico local que provienen de la planificación estratégica<sup>87</sup>, no constituyen la mayoría de las experiencias argentinas. Así, desde esta perspectiva los resultados concretos de la mayoría de estos planes arroja un saldo bastante pobre con relación al esfuerzo emprendido.

Un primer análisis<sup>88</sup> de las principales experiencias permite plantear que los dos principales problemas que conspiraron para que esto sucediera han sido, por un lado, que en numerosos casos han quedado sólo en la letra y no se han implementado las

---

<sup>85</sup> La planificación estratégica constituye un tema sumamente relevante que excede los límites de esta tesis. La decisión de no abordarlo de manera específica en este trabajo se tomó teniendo en cuenta dos cuestiones centrales. Una, que por su magnitud y riqueza requiere un estudio que demandaría, por sí mismo, otra tesis. Por otra parte, ya es objeto de otras investigaciones en curso, desarrolladas por otros investigadores. La otra cuestión es que en el transcurso de la investigación no se ha podido constatar una relación estrecha entre la planificación estratégica y los programas o instituciones generados para implementar las políticas aquí estudiadas, por lo que se aborda el punto sólo con relación al tema que ocupa este trabajo.

<sup>86</sup> Se puede ver el punto dedicado al origen de las políticas en este capítulo.

<sup>87</sup> Como se vio, son los casos de Trelew, Rosario, Bahía Blanca y Camilo Aldao.

<sup>88</sup> Es producto de los casos abordados en esta investigación más una revisión de la literatura y algunas entrevistas efectuadas, por lo que requiere una mayor profundización y acabada demostración.

acciones que los planes demandaban. Las razones que explican esto son de una gran variedad, y abarcan cuestiones políticas (ya sea porque al plan lo impulsó la oposición, porque derivó en propuestas que no se encontraban en la agenda gubernamental o chocaban con los intereses del gobierno de turno, o simplemente porque el poder político nunca pensó implementarlo y lo impulsó por necesidad de legitimación política o simple moda), económicas (no se contaba con los recursos necesarios) o de gestión (no se poseía la capacidad para implementar las decisiones tomadas). El segundo problema detectado, y relacionado con el anterior, se encuentra en la cuestión de la temporalidad de la planificación. La mayoría de los planes estratégicos municipales se proponen pensar la ciudad con una perspectiva de unos veinte años, pero las propuestas de actividades concretas y perentorias suelen ser generales y difusas. De esta manera se diluyen las soluciones a las dificultades contemporáneas y urgentes. Así, estos dos problemas parecen haberse complotado para evitar que la mayoría de los planes estratégicos en Argentina pudieran otorgarle un verdadero sentido al desarrollo local.

Ahora bien, si la planificación estratégica es generalmente aceptada como el camino óptimo, también es necesario reconocer que existen propuestas que se han diseñado especialmente para el desarrollo local y ofrecen opciones más gradualistas. Las dos que mayor influencia han tenido en Argentina son las del Programa DelNet y la CEPAL. En ambos casos se otorga suma relevancia al diagnóstico de la situación y a los objetivos que se buscan alcanzar como elementos indispensables de una adecuada estrategia. De esta manera, también se puede comenzar con pequeñas acciones concretas que vayan marcando el camino, siempre y cuando esas acciones se destinen a resolver problemas locales socialmente reconocidos y se puedan articular sinérgicamente con otras iniciativas que se direccionen en un sentido determinado. Sin embargo, como también se vio, ni el diagnóstico ni la elaboración de objetivos mensurables son comunes en las experiencias argentinas<sup>89</sup>.

De esta forma, la ausencia de una estrategia, o al menos una dirección, para las políticas aquí estudiadas, genera una suerte de agenda municipal inducida por las fuerzas extralocales que tienen capacidad para financiar. Cuando esto sucede, las políticas de desarrollo económico se mueven a merced de las oportunidades externas, relegando a un segundo plano la visión y necesidades locales. Esta cuestión se conecta con el segundo tema a tratar, el de los recursos.

Como se vio, el principal aporte de recursos económicos se efectúa por parte del sector estatal, en sus distintos niveles. Por lo tanto, la obtención de recursos estatales resulta crucial para la suerte de cualquier política que se haya decidido llevar adelante. De esta forma, la búsqueda de recursos extralocales se orienta, fundamentalmente, a detectar y obtener los disponibles en los programas provinciales y nacionales<sup>90</sup>.

Ahora bien, contar o no con un rumbo definido genera, a su vez, dos formas diferenciadas para la búsqueda de recursos. Por un lado, la que se podría denominar como “de tipo endógeno y espectro específico”, y, por otro, la de “tipo exógeno y espectro amplio”. La primera se observa cuando el municipio ha definido su política y ha comenzado a implementar acciones propias, y a partir de esa situación procura

---

<sup>89</sup> En este punto es necesario señalar que los otros niveles del Estado, que cuentan con mayores recursos y posibilidades, tampoco están habituados a una planificación con las características mencionadas.

<sup>90</sup> Como también se vio, en algunos casos se procura la obtención de financiamiento internacional de organismos de cooperación.

obtener recursos para una actividad, línea de trabajo o rama de la producción determinada. Es el caso de la mayoría de las experiencias estudiadas<sup>91</sup>.

La otra forma de búsqueda, que, como se dijo, se puede definir como de “tipo exógeno y espectro amplio”, se caracteriza por adaptar las políticas locales a las características de los recursos extralocales que se puedan obtener. Dentro de esta forma se encuentra una amplia gama de situaciones que pueden agruparse en, al menos, dos variantes. Una, cuando el acceso a una línea de financiamiento, generalmente público, genera la implementación de políticas que no ocupan un lugar destacado en la agenda del gobierno local y que se desarrollan a partir del estímulo que produce el financiamiento<sup>92</sup>. La otra se observa en casos donde una determinada política, incluida en la agenda del gobierno municipal, no se implementaba por falta de recursos y se pone en marcha ante el surgimiento de políticas nacionales o provinciales<sup>93</sup> que la respaldan.

Como se puede observar, la relación entre estrategia (su presencia o ausencia) y recursos es relevante en la medida en que la crónica escasez que enfrentan los municipios genera una dependencia de los recursos de tipo extralocal que puede afectar y hasta reorientar el desenvolvimiento de las políticas de desarrollo local y la propia orientación de dicho desarrollo.

El tercer elemento en cuestión es el del comportamiento de los actores del desarrollo local. En el Capítulo 4 se realizó una presentación de los actores que se consideran centrales para el caso argentino, que, como se recordará, son los empresarios y sus organizaciones, y las de la sociedad civil. A continuación se presentan algunas reflexiones en torno a sus comportamientos.

Una primera característica de la relación entre empresarios y municipios que se observa es la radialidad que los primeros establecen con el Estado. En efecto, la relación puede ser directamente empresa-Estado o a través de las cámaras, pero siempre teniendo al Estado en el centro. La articulación horizontal entre empresarios es un bien escaso en los escenarios locales, y las cámaras que los agrupan tienen como misión primordial la defensa corporativa. A su vez, el nivel del Estado con el que se relacionan es nacional, provincial o municipal dependiendo de la relevancia de la empresa y del tema a tratar. Efectivamente, las grandes empresas y organizaciones empresarias se relacionan directamente con el nivel nacional y provincial del Estado, y rara vez consideran al

---

<sup>91</sup> Como ejemplo de obtención de recursos económicos nacionales y provinciales se puede mencionar el Plan Estratégico de Bahía Blanca, los institutos de desarrollo local de Florencio Varela y Lomas de Zamora, y la Agencia de Desarrollo Local de Trelew. La obtención de recursos nacionales se observa en la Agencia de Desarrollo de Río Grande, el plan de reconversión de la industria minera al turismo en Palpalá, Jujuy, y el dedicado a la industria del vino en Colina Caroya, entre otros casos. La financiación proveniente exclusivamente de presupuestos provinciales es proporcionalmente menor, pudiéndose destacar como ejemplo solamente la incubadora de empresas de Olavarría. Finalmente, también se encuentran iniciativas para las que se obtuvieron aportes de la cooperación internacional, entre las que se destaca la política implementada por Rafaela y Trelew y, en menor medida, Colonia Caroya y Camilo Aldao, dentro de los casos estudiados.

<sup>92</sup> Un ejemplo claro es el Plan “Manos a la Obra”, que ha generado la aplicación de políticas municipales para aprovechar esos recursos.

<sup>93</sup> Un ejemplo es la creación de la Agencia de Desarrollo Regional de Rosario, que si bien figuraba entre los objetivos del Plan Estratégico local, recién se constituyó dos años después, estimulada por la política de creación de esas instituciones implementada por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (SEPYME).

municipio como un interlocutor con el que se pueden abordar cuestiones que superen los problemas de habilitaciones e inspecciones de seguridad y higiene. Por lo tanto, son las Pymes y sus cámaras locales las que más se relacionan con el municipio en la nueva lógica del desarrollo local.

En segundo lugar, la relación del sector empresarial con el municipio es directa o intermediada según el tamaño y la relevancia de cada empresa. Así, la capacidad de las cámaras empresarias para obtener resultados en su relación con el municipio es mayor que la que puede tener una sola empresa, excepto cuando se trata de una compañía de suma importancia en la ciudad y/o que representa una de las mayores fuentes de trabajo. A su vez, esta relación se caracteriza, generalmente, por constituirse en términos de lobby e influencia. Tradicionalmente el objetivo del sector empresarial ha sido obtener ciertas ventajas, que suelen centrarse en temas tributarios (vinculados a las tasas municipales y al papel de los grandes contribuyentes) y de habilitación e inspección, aspecto que últimamente incluye la problemática ambiental. Por otro lado, aspiran a lograr apoyo político e institucional en las negociaciones con otros niveles de gobierno. La incorporación de los programas de desarrollo económico en la agenda municipal está modificando los temas de vinculación, pero las formas de relación requieren todavía las modificaciones que la articulación público-privada demanda.

La incorporación del desarrollo económico local en la agenda municipal ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. Sigue siendo una deuda pendiente la construcción de una visión estratégica del conjunto de la sociedad. A su vez, aunque en la década pasada se asistió al nacimiento de redes interorganizacionales, particularmente en el Gran Buenos Aires (Forni, 2001), no es común la cooperación de tipo horizontal para proyectos de desarrollo.

Para resumir este aspecto se puede afirmar que, en general, las relaciones entre los actores sociales y el Estado tienden a ser radiales y de influencia; sustentadas, fundamentalmente, en prácticas *lobbystas*. La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones. En efecto, los distintos actores interactúan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Ahora bien, los actores con poder reconocido localmente tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, las iniciativas gubernamentales, pero rara vez tienen el poder de vetarlas, con lo cual el Estado mantiene una cierta independencia para la toma de decisiones.

De esta manera, para el caso argentino resulta evidente que es necesario, todavía, avanzar en procesos que permitan diseñar una estrategia en forma consensuada con los actores sociales que, entre otras cosas, organice la búsqueda y asignación de recursos. Sólo en la medida en que dichos procesos comiencen a ponerse en marcha se podrá avanzar hacia la constitución de instituciones y actores locales que se conviertan en sujetos de su propio desarrollo.

## Capítulo 7

### **El desarrollo local en el nuevo modelo de acumulación. Un camino alternativo**

Las modificaciones que se produjeron en la etapa de la post-convertibilidad han dado origen a un nuevo modelo de acumulación que se presenta como una nueva oportunidad para el desarrollo local. Así, en este capítulo se plantean algunas alternativas que, a la luz del nuevo escenario, permitirían que el desarrollo local se incorpore y contribuya a un proceso de desarrollo con equidad. Para esto, en primer lugar, se repasan los elementos que aún no han podido alterar sustancialmente algunas de sus características heredadas. En este sentido, se reconocen dos dimensiones que merecen la atención. La primera, de tipo social, señala que no se han alterado sustancialmente los indicadores de distribución del ingreso, aunque haya caído el desempleo y la pobreza. La segunda, de carácter territorial y regional, plantea que las desigualdades regionales, lejos de reducirse, se amplían.

En segundo lugar, se analizan otras condiciones que se presentan favorables para el desarrollo local. Se trata de rescatar los elementos productivos del nuevo modelo, la incorporación en el discurso público del concepto de desarrollo local o territorial, y las nuevas políticas nacionales que modifican su operatoria hacia un sentido ligado al enfoque del desarrollo local. Finalmente, se presentan algunas propuestas de políticas que buscan incorporar el enfoque del desarrollo local en un proceso de desarrollo con equidad de alcance nacional.

#### **7.1. La desigualdad social**

Los datos sobre la situación actual, lejos de ser óptimos, vienen señalando una mejora en el desempeño de los indicadores sociales. Por un lado, a diferencia de los noventa, el crecimiento económico ha venido acompañado por la caída del desempleo, aunque todavía se registra un elevado porcentaje de desocupados. En efecto, la tasa de desocupación urbana pasó del 23,3 en mayo del 2002 al 11,7 en el tercer trimestre del 2004. A su vez, la pobreza e indigencia también viene retrocediendo. La primera pasó del 57,5 en octubre del 2002 al 40, 2 en el segundo semestre del 2004 y la segunda del 27,5 al 15 en el mismo período ( Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2005).

Ahora bien, con estos datos, ciertamente alentadores, queda pendiente el problema de la distribución del ingreso. En efecto, en los últimos treinta años se ha mantenido una tendencia regresiva que ha conducido al país de una sociedad en la que en 1974 la diferencia entre el 10% más rico de la población y el 10% más pobre era de doce veces, a una en la que actualmente esa diferencia supera las treinta veces<sup>94</sup>.

Ahora bien, la nueva situación macroeconómica parece haber detenido esta tendencia. Como se observa en el siguiente cuadro, en los primeros años de las nuevas condiciones

---

<sup>94</sup> En 1974 esta diferencia era, entonces, de 12 veces; en 1988 se pasó a 18; en 1999 a 24; en 2001 a 28, y en 2003 a 31 veces.

se percibe, incluso, una ligera modificación a la tendencia regresiva, para lo que ha colaborado la implementación de los planes de empleo.

**Cuadro IV**  
**Distribución quintílica del ingreso total familiar. Excluye SAC.**  
**28 aglomerados de la EPH. Incluye planes de empleo. En %**

Quintil	1 trim. 03	2 trim. 03	3 trim. 03	4 trim. 03	1 trim. 04	2 trim. 04	3 trim. 04	4 trim. 04
1	3,20	3,36	3,44	3,67	3,92	3,84	3,97	4,02
2	8,30	8,23	8,42	8,68	8,83	9,02	9,05	9,17
3	13,69	13,38	13,71	14,21	13,83	14,10	14,26	14,36
4	21,87	21,65	21,08	21,57	21,53	21,88	22,47	21,99
5	52,93	53,37	53,35	51,69	51,88	51,32	50,22	50,43
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2005: 42).

Sin embargo, al conservar los principales números de la distribución del ingreso de 2002 y pese a la tendencia mencionada, Argentina continúa siendo un país fragmentado con un coeficiente de Gini de 0,53, equiparando, en este sentido, a México y sobrepasando a Costa Rica (0,46) y Uruguay (0,42)<sup>95</sup>.

Esta situación se debe, fundamentalmente, a la caída del salario, que se encuentra todavía muy por debajo de los niveles de la década anterior.

A su vez, dentro de los asalariados se registra una nueva asimetría que consolida la distribución regresiva del ingreso. En efecto, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en la primera mitad de 2005 sólo el 10% de los ocupados tuvieron un salario superior a los 1.500 pesos mensuales, mientras que el 70% de los ocupados (9,5 millones) percibieron ingresos inferiores a los 800 pesos mensuales, que es el límite de la canasta de pobreza, valuada en 809 pesos mensuales. Asimismo, la mitad de los 13.700.000 ocupados del país recibieron menos de 550 pesos mensuales; entre los que se cuentan los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y una gran parte de los 4 millones de asalariados que trabajan en negro y que, en promedio, ganan 500 pesos por mes. Finalmente, el 30% (4 millones) perciben menos de 350 pesos.

Asimismo, la fragmentación dentro de los asalariados se incrementa en los estratos más bajos. La mitad de los no registrados (1.400.000 personas –sin tomar en cuenta el servicio doméstico y los planes de empleo–) perciben un ingreso menor a 400 pesos mensuales. El ingreso promedio de los cuentapropistas no profesionales es de 482 pesos. Pero la mitad de ellos (otro 1,2 millón) gana menos de 350 pesos, y la mitad del personal doméstico (medio millón) recibe ingresos menores a 230 pesos por mes<sup>96</sup>. A esto se suma que los asalariados no registrados perciben un ingreso que es 46% menor al de los registrados (Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2005: 39).

<sup>95</sup> Fuente: Informe del índice de desarrollo humano para el 2002

<sup>96</sup> Datos de la EPH publicados en *Clarín*, 11/11/2005.

Estos datos coinciden con los que señalan que se amplió la brecha entre los consumidores que se encuentran en los dos extremos de la pirámide social; lo cual es percibido por los distintos sectores. En efecto, mientras un 40% de la gente de menores recursos siente que su situación socioeconómica empeoró, en la otra punta de la pirámide el 35% de clase alta manifiesta estar cada vez mejor<sup>97</sup>. Superar esta situación demanda no sólo una larga etapa de crecimiento sostenido de la economía, sino, también, una necesaria intervención del Estado para garantizar que la situación no se solidifique o, como ocurrió en la década de los noventa, se profundice.

## 7.2. Las desigualdades regionales

Este doble proceso de concentración y creciente desigualdad social y exclusión adquiere particularidades regionales sumamente heterogéneas. En efecto, la diversidad tanto del impacto como de la capacidad de respuesta a la nueva situación post-convertibilidad demanda un análisis región por región y sector por sector que escapa a los límites de este trabajo<sup>98</sup>. Sin embargo, se pueden realizar algunas observaciones generales que resultan pertinentes con relación al desarrollo local. Para esto se toman tres dimensiones, a saber: primero, la cuestión del tamaño de los productores; segundo, las más notables diferencias entre las regiones; y tercero, el impacto sobre el espacio urbano y su efecto sobre las políticas municipales.

En primer lugar, entonces, se puede observar que el impacto de la devaluación en las economías regionales tendió a beneficiar a aquellas en las que domina la presencia de medianos y grandes propietarios y la participación de los grandes grupos económicos, mientras que en las que predominan los pequeños productores el impacto ha sido menor. Sin embargo, es necesario señalar que en aquellas que se benefician, “el ingreso regional se ve fuertemente condicionado por los grandes grupos económicos que compran producciones sin intenciones de reinvertir y distribuir en la región operada” (Plan Fénix, 2003: 337). En otras palabras, el proceso de concentración y transnacionalización de la economía argentina ha otorgado un papel relevante en el desarrollo regional a actores extralocales cuyos intereses no se relacionan con los de la región, sino que aquella es vista, por estos actores, como una mera cantera de recursos naturales a explotar.

El abandono de la convertibilidad produjo un profundo impacto en las economías regionales que se caracterizan por la producción agropecuaria y, en parte, agroindustrial. En efecto, el abandono de la paridad cambiaria mejoró la competitividad de la producción agropecuaria, que incrementó sus márgenes de rentabilidad alentando la exportación de productos primarios con poco valor agregado.

Sin embargo, el fin de la convertibilidad también tendió a consolidar una situación signada por la desigualdad, con una clara diferencia entre los muchos perdedores y los pocos ganadores. En efecto, “...aquellos que, gracias a prácticas oligo o monopólicas, lograron permanecer en la actividad agrícola, se vieron beneficiados por las

---

<sup>97</sup> Los datos surgen de un estudio realizado por la consultora CCR y el Instituto Económico de la Universidad Austral, cuyos resultados se publicaron en *Clarín*, 9/11/2005

<sup>98</sup> Para una visión sobre las diferentes regiones del país se recomiendan los trabajos de Alejandro Rofman (1999, 2000 y 2002) y las actas de las IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, del 9 al 11 de noviembre de 2005; y para un análisis por provincia de puede ver Plan Fénix (2003).

posibilidades de exportación. Mientras tanto, quienes, durante la década pasada, no pudieron subsistir en el sector, quedaron excluidos y pasaron a engrosar las filas de la pobreza y el desempleo" (Plan Fénix, 2003: 336).

De esta forma, según el tamaño de los productores, se pueden distinguir tres tipos de comportamiento. Los grandes grupos económicos han adquirido o arriendan tierras de alta producción que son explotadas en forma intensiva y cuyo mercado es el exterior. La base de su productividad se encuentra en los beneficios de escala de la utilización del paquete tecnológico que hoy domina la producción agrícola. Además, estos grupos económicos tienden a controlar la cadena vertical de la producción que, en muchos casos, abarca desde la propia producción (con una participación en el paquete tecnológico) hasta la comercialización en el exterior. Por lo tanto, se apropian en forma casi completa de la renta, derramando localmente beneficios sólo en el área de transporte y otros servicios. En este sentido, el impacto en el empleo tiende a ser muy pobre en la medida en que la tecnologización de la producción demanda escasa y capacitada mano de obra calificada y, dependiendo del tipo de producto, una mayor, pero poco capacitada, mano de obra de bajos ingresos.

En el sector de medianos productores se encuentran los que han orientado su producción al mercado externo, que se han beneficiado con la pesificación de las deudas y el incremento de la rentabilidad por la doble vía de la devaluación y el incremento del precio internacional de algunos de los *commodities* que exporta la Argentina, particularmente la soja. Sin embargo, en este sector, particularmente de la región pampeana, también se asiste a un proceso de arrendamiento de los campos a los grandes grupos económicos. Esta situación ha permitido a muchos productores sanear sus deudas bancarias y pasar a vivir de rentas. Pero, la siembra intensiva a que son sometidas las propiedades, junto con un notable proceso de pérdida de actualización del paquete tecnológico, a lo que se suma un pobre recambio generacional, que envejece el promedio de edad de los productores, abre muchos interrogantes sobre el futuro productivo de estos propietarios.

Por otro lado, así como los grandes productores poseen un amplio control de la cadena vertical de producción y comercialización, los medianos han retrocedido notablemente en este aspecto. Esto se debe, fundamentalmente, a la crisis y cierre de gran parte de las cooperativas agrícolas que se dedicaban al acopio y comercialización de la producción del sector. Esta situación genera una mayor dependencia de los grupos que se dedican a la comercialización y exportación, que de esta forma se apropian de buena parte de la renta<sup>99</sup>. Si bien los altos precios y la elevada rentabilidad de algunos productos compensan al productor, particularmente de la región pampeana, en otros casos la dependencia frente a las empresas comercializadoras atenta contra la propia supervivencia de los productores.

Otro elemento que se observa en el comportamiento de los medianos productores, y que se extiende a los que han pasado a ser rentistas, se relaciona con el destino de las nuevas ganancias, que se orientan, por un lado, al reequipamiento tecnológico, particularmente al rubro maquinarias, y, por otro, como forma de ahorro, a la adquisición de bienes inmuebles urbanos y, finalmente, al consumo. De esta manera se ha estimulado el

---

<sup>99</sup> Un ejemplo se puede encontrar en la región del Alto Valle del Río Negro, donde el cincuenta por ciento de la exportación la realizó una sola empresa.

comercio de las ciudades de la región, mientras se asiste a una revalorización de los precios de las propiedades urbanas. Sin embargo, esta demanda que se ha mostrado sostenida en los últimos años no llega a derramar beneficios entre los sectores ubicados en la base de la pirámide social.

Finalmente, los pequeños productores rurales de carácter familiar y minifundista –que abundan en el Norte, el Oeste y parte del Sur del país– conservan su carácter de economía de subsistencia. Si bien algunos datos indican una mejora en su situación relativa, se encuentran aún lejos de alcanzar estándares de productividad que les permitan ingresar competitivamente en el mercado. Esto se debe al creciente papel del paquete tecnológico en la producción agropecuaria, que, por su complejidad y costo, se encuentra lejos del alcance de este sector; a lo que se suma que “carecen de capacidad negociadora de su producción en el mercado, de acceso al crédito bancario y de posibilidad de reconvertir su actividad en términos de los criterios de competitividad hoy prevalecientes” (Rofman, A. s/f: 1).

En segundo lugar, se asiste a un nuevo proceso de concentración territorial en donde hay regiones que ganan y otras que pierden. En efecto, a esta composición sectorial se suma la concentración de los ingresos y del consumo en las grandes ciudades, particularmente de la región pampeana, entre las que se destaca la ciudad de Buenos Aires. De esta forma se ensancha la brecha regional. “El 74% de la inversión realizada en el país en 2004 se concentró en apenas cinco distritos: la ciudad y la provincia de Buenos Aires, y las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Las cinco provincias más atractivas concentraron el 84% del total de desembolsos en materia de transporte, el 77% del total nacional en maquinaria y equipo, y el 70% de la construcción. Además acapararon el 85% de la inversión en la industria manufacturera, el 81% en comunicaciones, el 65% del sector primario y servicios y sólo el 15% de la minería. Por lo que se puede señalar que el grado de concentración de la inversión se agravó con el tiempo. La participación de las cinco provincias centrales subió 6,5 puntos porcentuales desde 1999” (García Delgado, 2005: 7).

En cuanto al impacto que esta situación genera en el espacio urbano, se pueden mencionar dos efectos centrales. Por un lado, la tecnificación<sup>100</sup> y la reconversión<sup>101</sup> de la producción agraria han generado una reducción de la demanda de mano de obra en el sector rural que ha conducido a una constante migración del campo a los centros urbanos. A su vez, la disminución de la demanda de mano de obra para las cosechas, el denominado “trabajo golondrina”<sup>102</sup>, también ha impactado negativamente en la población urbana, en la medida en que muchos de estos trabajadores habitualmente viven en ciudades y pueblos y ahora ven reducido su trabajo y mermados sus ingresos.

---

<sup>100</sup> Este fenómeno afecta desde principios de la década de los noventa a la población rural, y generó algunas respuestas innovadoras en los gobiernos locales, como el Programa de agricultura orgánica urbana de Camilo Aldao, que es analizado en esta investigación.

<sup>101</sup> La expansión de la superficie cultivada de soja se ha producido por tres fenómenos. Uno, su incremento relativo en la producción de la región pampeana; en segundo lugar, la reconversión de producción tradicional, como el algodón en el Chaco u otros productos en el NOA; y finalmente la incorporación de nuevas tierras a partir del avance sobre el monte en todo el Norte del país. En el segundo caso, se ha producido una reducción en la demanda de mano de obra para la cosecha de los productos tradicionales.

<sup>102</sup> Este proceso afecta a los trabajadores rurales golondrina y se hace más evidente en la región del NEA por el proceso de maquinización de la cosecha de algodón. Pero otros productos, como la vid para la producción vitivinícola, o la fruta en el Alto Valle del Río Negro, continúan demandando mano de obra intensiva y relativamente especializada.

Un segundo efecto que se registra, particularmente dentro de las principales ciudades, es el creciente proceso de fragmentación urbana que profundiza la brecha entre zonas ricas y zonas pobres. Esto se refleja tanto en el estado de los edificios, en la limpieza y el cuidado del entorno, como en la calidad de los servicios urbanos y sociales, y en la cuestión de la seguridad. Una ciudad rica con altos niveles de consumo y bienestar convive con barrios pobres sin servicios públicos, aislados con relación a las comunicaciones y sin transportes<sup>103</sup>. En este sentido, el cambio de perfil de las ciudades en cuanto al paso de un espacio de producción a uno de consumo, contribuye a la fragmentación en la medida en que son pocos los que consumen y muchos los que no producen ni consumen.

Ahora bien, tanto la mencionada migración como el empobrecimiento de la población urbana tradicional generan una demanda de servicios urbanos y sociales sobre los gobiernos locales que, como se dijo, no poseen las mejores herramientas para afrontarla. Sin embargo, las mejoras que se vienen produciendo en las finanzas públicas nacionales que se coparticipan a las provincias y de éstas a los municipios, junto con la reactivación de la producción industrial y, particularmente, el florecimiento del comercio<sup>104</sup>, alentado por el consumo de los sectores de mayores ingresos, generan un relativo desahogo económico para las escasas arcas municipales.

De esta forma, la mirada regional de los problemas de concentración y equidad arroja, a los efectos del desarrollo local, una enseñanza central: las formas que estos problemas adquieren regionalmente son tan diversas que impiden una solución unívoca y, por lo tanto, demandan soluciones específicas a través de políticas que contemplen las particularidades regionales. Sin embargo, no se propone una simple vuelta a las políticas focalizadas, sino que se trata de pensar, elaborar e implementar políticas que involucren a los actores regionales, tanto privados como públicos, en las que los gobiernos provinciales y los municipios tengan un papel primordial pero, sobre todo, en las que el Estado nacional garantice el principio de equidad territorial procurando reducir las desigualdades regionales que afectan al país. En este sentido, es pertinente señalar que sólo el Estado nacional es capaz de cumplir esta función.

### **7.3. Fortalezas y nuevas oportunidades para el desarrollo local**

El primer elemento sobre el que descansa gran parte de la nueva oportunidad que se presenta para que el desarrollo local contribuya a un proceso de desarrollo con equidad, es la profunda modificación tanto de las condiciones como de las políticas macroeconómicas. Efectivamente, la salida de la convertibilidad y la puesta en marcha de las nuevas medidas económicas han generado una modificación en el comportamiento de la macroeconomía argentina, que, como se vio en el Capítulo 3, ingresó en una etapa de crecimiento sostenido, que esta vez ha venido acompañado por la caída del desempleo.

---

<sup>103</sup> En este punto es imprescindible señalar que este fenómeno no ha sido generado por la devaluación sino que es producto de un largo proceso que se profundizó en la década de los noventa, pero que hasta la fecha la situación macroeconómica y las nuevas políticas implementadas no han podido alterar.

<sup>104</sup> Este elemento es importante porque, como se recordará, los municipios argentinos sólo pueden cobrar tasas relacionadas con los servicios que prestan, por lo que el incremento de comercios e industrias produce un ingreso propio directo por la vía de las habilitaciones e inspecciones y la tasa de seguridad e higiene. A su vez, dependiendo de las diferentes realidades provinciales, perciben en concepto de coparticipación un porcentaje de lo que la provincia recauda por ingresos brutos.

A su vez, en este crecimiento tiene un papel relevante la expansión de la demanda interna. En efecto, un trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales de la nación (SSPTyEL, 2004) demuestra su relevante papel tanto en la década de los noventa como en la recuperación de la economía posterior a la crisis.

El siguiente cuadro muestra la descomposición del crecimiento del producto, siguiendo la metodología de H. Chenery. El crecimiento del PIB es clasificado según tres fuentes o “estrategias” de crecimiento: una, que se deriva de la expansión de la demanda doméstica (DD); otra, resultante del incremento de la demanda externa (DE), y una tercera, asociada a la sustitución de producción importada por producción nacional (SI).

**Cuadro V**  
**Descomposición semestral del crecimiento del PIB según metodología**  
**de H. Chenery**  
**Período 1994-2004**

<b>Año</b>	<b>Variación del PIB</b>	<b>Demanda doméstica</b>	<b>Sustitución de importaciones</b>	<b>Crecimiento de exportaciones</b>
I 94	7,1%	8,4%	-2,0%	0,6%
II 94	4,7%	4,1%	-0,7%	1,3%
I 95	-0,7%	-3,7%	0,6%	2,2%
II 95	-4,7%	-6,4%	0,7%	0,9%
I 96	2,3%	2,6%	-0,3%	0,0%
II 96	8,7%	9,3%	-1,8%	1,3%
I 97	8,2%	8,9%	-1,9%	1,2%
II 97	8,0%	8,9%	-1,8%	0,9%
I 98	6,4%	6,2%	-1,0%	1,2%
II 98	1,4%	0,8%	-0,1%	0,7%
I 99	-3,7%	-4,9%	1,3%	-0,1%
II 99	-3,0%	-3,5%	0,6%	-0,1%
I 00	-0,3%	-0,3%	-0,3%	0,3%
II 00	-1,3%	-1,6%	0,1%	0,2%
I 01	-1,1%	-1,4%	0,1%	0,3%
II 01	-7,7%	-10,0%	2,0%	0,3%
I 02	-14,9%	-19,6%	4,6%	0,2%
II 02	-6,6%	-10,4%	3,2%	0,5%
I 03	6,6%	6,9%	-1,1%	0,9%
II 03	10,95%	12,5%	-2,3%	0,7%
I 04	9,05%	11,3%	-2,7%	0,5%
II 04	8,68%	9,0%	-1,9%	1,6%

Fuente: SSPTyEL (2004).

Como se observa, el componente de la demanda doméstica es el que más importancia tiene a la hora de identificarse las “fuentes” del crecimiento. “En otras palabras, el crecimiento de los años noventa, y el relanzamiento de la actividad en el 2003, estuvieron liderados por la demanda doméstica, la cual acompaña la trayectoria del producto a lo largo de la década... reafirmando que más allá de lo que suceda con el marco institucional y económico, la economía argentina está muy influenciada por la demanda interna” (SSPTyEL, Op. Cit.:6).

Pero estos indicadores macroeconómicos no sólo reflejan una saludable marcha de la economía, sino que la composición de este crecimiento permite plantear que se está

dando lugar a un nuevo modelo de acumulación que se sostiene centralmente en el sector productivo, relegando la valorización financiera del capital. En efecto, la contribución porcentual al crecimiento del PIB se ha trasladado de los servicios a los bienes, y en particular se observa un relevante papel del sector industrial<sup>105</sup>.

Ahora bien, resulta evidente que la recuperación de la economía no logra compensar, en el escaso tiempo transcurrido, la magnitud del daño causado ni resolver los problemas acumulados. Como reconoce el Ministerio de Economía y Producción de la Nación: “...pocos años de crisis requieren, para que la recuperación sea plena, varios años de políticas macroeconómicas consistentes conjuntamente con políticas sociales específicas” (Ministerio de Economía y Producción, 2005: 53).

En este marco, la preocupación central que orienta la política económica del gobierno del presidente Kirchner se encuentra en garantizar la sustentabilidad del crecimiento. Para esto, en palabras del Ministerio de Economía y Producción: se “requerirá continuar priorizando los recursos propios como principal fuente de financiamiento, haciendo un uso racional y cauto de los flujos de capital externos, de forma tal de maximizar la autonomía en el manejo de la política económica y minimizar la vulnerabilidad frente a los vaivenes de la economía internacional. ...Una configuración macro estable y la preservación de equilibrios básicos permitirá: evitar la volatilidad típica del ciclo argentino; reducir la elevada dependencia de los flujos volátiles de ahorro externo; recuperar crecientes márgenes de maniobra para la política económica; preservar rasgos inéditos de la actual salida de la crisis (entorno de baja inflación y apertura comercial)” (Ministerio de Economía y Producción, 2005a:41).

Sin embargo, el propio Ministerio reconoce que las condiciones macroeconómicas son una condición necesaria pero no suficiente. “Este marco revela entonces que una configuración macroeconómica sana y con énfasis en el empleo es condición necesaria para corregir los desequilibrios acumulados. Sin embargo, es necesario seguir encarando políticas, tanto macroeconómicas como puntuales, que aseguren un desarrollo sustentable e inclusivo. Por un lado, la sostenibilidad macro permite evitar caer nuevamente en situaciones donde reaparezcan procesos de deterioro social prolongado. Por el otro, las políticas puntuales deben ayudar a sostener la equidad y la igualdad de oportunidades para todos, y en especial para aquellos a quienes las viejas políticas más han castigado” (Ministerio de Economía y Producción, 2005: 54). Por lo tanto, se requieren otras políticas que estimulen el crecimiento con equidad.

Así, desde la perspectiva del desarrollo local se pueden señalar dos elementos fundamentales. Por un lado, la incorporación del desarrollo local o, en algunos casos, territorial<sup>106</sup> en el discurso público y, complementariamente, la puesta en marcha de políticas nacionales que entiendan al territorio más como un sujeto que como un objeto de sus acciones. Efectivamente, un primer elemento a destacar, sobre el que ha llamado la atención el trabajo de Costamagna (2005), es la incorporación del desarrollo local en el discurso público. Esto se puede constatar a partir de una revisión de numerosos

---

<sup>105</sup> En efecto, un análisis de la contribución sectorial al crecimiento del PBI (en precios de 1993) demuestra que los sectores productores de bienes pasaron del 33,9 % al 52% y el de servicios del 66,1 al 48% con una marcada caída del sector financiero. Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2005a: 19).

<sup>106</sup> Término impulsado por la CEPAL.

discursos de funcionarios de los distintos niveles del Estado, y permite afirmar que “existe actualmente un discurso público favorable al DET<sup>107</sup> en todos los niveles del sector público, tanto nacional como subnacional. Con diversos grados de profundidad” (Costamagna, Op. Cit.: 7). A su vez, esta nueva situación es acompañada por la proliferación de actividades que abordan central o tangencialmente al desarrollo local, generadas en los distintos niveles estatales y que van desde charlas y seminarios hasta cursos de capacitación. Estos dos elementos contribuyen, entonces, a la instalación del desarrollo local en el debate nacional. Sin embargo, este discurso se encuentra aún lejos de ocupar en la agenda pública el lugar que tuvo, en buena parte de la segunda mitad del siglo pasado, el correspondiente al desarrollo regional.

Ahora bien, esta cuestión abre un interesante debate, puesto que parecería que el concepto de desarrollo local ha quedado demasiado ligado a una visión municipal o urbana del desarrollo, generando problemas para entender el carácter territorial, en un sentido amplio. En ese sentido, los conceptos de *desarrollo territorial* (CEPAL) y *sistema productivo local* (Albuquerque, 2004) o el viejo *desarrollo regional*, parecen más adecuados para afrontar el debate. Se volverá sobre este tema.

Otro elemento, que resulta decisivo para constituir este nuevo escenario, ha sido el surgimiento y crecimiento de las políticas que se orientan al desarrollo local. En el capítulo correspondiente al marco contextual, se pasó una breve revista a las que ha puesto en marcha el Estado nacional, y se repasaron las más relevantes del nivel provincial. Por su parte, esta investigación ha podido demostrar que el desarrollo local se ha integrado a la agenda municipal. En otras palabras, los tres niveles del Estado lo han incorporado en su agenda. Así, más allá del desarrollo y el éxito alcanzado por estos programas, lo verdaderamente relevante es que su ingreso a la agenda nacional abre la perspectiva de comenzar a encontrar acciones que escapen a la lógica netamente municipal, aunque necesariamente la contemplan.

A su vez, desde la perspectiva de este trabajo resulta central señalar la incorporación del enfoque del desarrollo local en algunos de estos planes nacionales, que están produciendo profundas modificaciones en la forma de entender e interactuar en el territorio. En efecto, cada vez más programas demandan la creación de mesas locales de articulación público-privada como un elemento indispensable para la implementación de sus políticas<sup>108</sup>, y otras áreas de gobierno se plantean una reconversión de la operatoria territorial hacia conceptos ligados al desarrollo territorial<sup>109</sup>. De esta forma, los programas nacionales comienzan a transitar un camino por el cual se deja de contemplar al territorio como objeto de la intervención y a los municipios como simple efectores de sus políticas, para pasar a un modelo en donde aquél es visto como un sujeto del desarrollo y las políticas adquieren un proceso de “adaptación flexible” a las realidades locales.

Sin embargo, también se encuentran algunos problemas que es necesario señalar. En primer lugar, se registra una recentralización de los recursos del Estado. En efecto, la

---

<sup>107</sup> El trabajo de este autor se refiere al desarrollo territorial.

<sup>108</sup> Por ejemplo, el Plan “Manos a la Obra” requiere del funcionamiento de los Consejos Consultivos, y el Plan “Más y Mejor Trabajo” de “Acuerdos territoriales de promoción del empleo”.

<sup>109</sup> La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos se encuentra desde 2003 en un proceso de discusión sobre los cambios en la forma de intervención territorial, en donde ocupa un papel central el concepto de *desarrollo territorial rural*.

recuperación del Estado ha venido acompañada de un importante crecimiento de sus recursos pero que se han concentrado en el nivel nacional que los destina a obras públicas, programas sociales y asistencia a emprendimientos (Arroyo 2006). Así los gobiernos provinciales y municipales se encuentran, en gran medida, dependientes de la inversión nacional en sus territorios. Si bien, generalmente, esta inversión es acordada con los niveles subnacionales la dependencia del poder central conspira contra la posibilidad de diseñar y poner en marcha políticas acordadas localmente.

En segundo lugar, tanto esta investigación como otros trabajos (Alchuller, 2004; Costamagna, 2005) han demostrado el carácter fragmentado de la acción estatal, tanto en su componente horizontal (políticas de un mismo nivel del Estado) como vertical (entre los diferentes niveles)<sup>110</sup>. En efecto, los programas nacionales bajan al territorio “con orejeras”, sin mirar lo que hace el vecino y colega (a veces se trata, incluso, de programas de un mismo ministerio o secretaría). Paradójicamente, la articulación que demandan en la esfera local no la implementan entre ellos mismos. Pero, entonces, si se concibe al desarrollo como un proceso integral, esta fragmentación es, realmente, un serio problema.

Otro elemento sobre el que es necesario llamar la atención es la emergencia de un modelo de desarrollo local que imbrica lo social y lo económico a través de lo productivo. Este modelo es alentado, fundamentalmente, por su incorporación en programas del nivel nacional. Lo relevante, en este sentido, es que se trata de una ruta de doble vía por la que las áreas sociales se orientan a lo económico<sup>111</sup> mientras que áreas productivas<sup>112</sup> dirigen su mirada a lo social, con un enfoque propio del desarrollo local. El principal aporte de esta situación se encuentra en la atención que brinda al problema de la inclusión social, que se encuentra, así, en el centro del modelo. Pero, también es necesario señalar que se trata de un modelo emergente que aún debe ser fortalecido y consolidado.

Resumiendo, uno de los elementos centrales que abren el camino para una nueva oportunidad para el desarrollo local es la presencia de un modelo macroeconómico orientado al sector productivo que ha demostrado poder sostener altas tasas de crecimiento, lo que ha contribuido a reducir el desempleo. A esto se suma la incorporación del enfoque del desarrollo local en algunas políticas nacionales que revalorizan al territorio, a la vez que se generan políticas de tipo socio-productivas que buscan la inclusión social a partir de la incorporación de los sectores más desprotegidos en el sistema productivo.

---

<sup>110</sup> Este fenómeno, que se encuentra lejos de ser patrimonio exclusivo del Estado argentino, se explica por elementos de cultura política, peso de la autonomía de la burocracia y estilo de gestión que trascienden los límites de esta investigación.

<sup>111</sup> Particularmente a través del Plan “Manos a la Obra” y el “Más y Mejor Trabajo”.

<sup>112</sup> Como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, el INTA y el INTI.

## 7.4. Las opciones para un desarrollo local en el marco de uno nacional

Un verdadero cambio del modelo de economía y sociedad de la Argentina demanda, en términos generales, desandar el camino que condujo a la concentración para avanzar en un proceso de desconcentración económica que permita una reindustrialización sustentable asentada en capitales nacionales y que procure la inclusión y reestructuración del tejido social en el marco de una revaloración de las economías regionales.

Así, es necesario señalar que si se aspira a producir un cambio en el modelo de acumulación y distribución de la riqueza se deberá incorporar una buena parte de la base de la actual pirámide social no sólo a la producción sino también al consumo, a la vez que se tendrá que incrementar el poder adquisitivo de los sectores medios. Para que esto ocurra es necesario que, al menos, la riqueza que se obtenga en esta etapa de crecimiento se distribuya de forma diferente a como se ha hecho hasta ahora; lo que significa, entonces, reducir el ingreso de los que más tienen para ampliar el de los que menos poseen. Es decir, tomar de unos y dar a otros. Esta tarea es de naturaleza política, puesto que sólo se podrá realizar si se cuenta con el poder suficiente como para efectuar esa transferencia. Se trata, entonces, de una cuestión de poder.

En este sentido, es necesario, por un lado, recuperar al Estado como instrumento de transformación y, por el otro, construir una nueva alianza social que sostenga políticamente los cambios necesarios que se requieren, los cuales demandan afectar intereses de sectores poderosos. Las características de esta alianza definirán el tipo de modelo y sociedad que se genere. Por lo tanto, su conformación ocupa un lugar central en el diseño de un modelo de desarrollo con equidad. En este sentido, parece razonable colocar al mercado interno como el eje articulador de la nueva alianza a construir. Efectivamente, se trata de unir los intereses de los sectores que ya producen para el mercado interno, con los que quieren participar de éste tanto como productores como consumidores.

Se trata, entonces, de la construcción de una nueva alianza social que incluya a los trabajadores asalariados, a los pequeños y medianos empresarios y a los actores de la economía social, y que, a su vez, tenga un anclaje territorial que se extienda por todo el país. Esta fuerza social deberá ser lo suficientemente sólida y comprometida como para alterar sustancialmente las relaciones actuales de poder para, así, llevar adelante un modelo de desarrollo inclusivo y equitativo

A su vez, resulta necesario resolver el dilema que plantea, en términos conceptuales, las opciones de desarrollo “de lo local” o “desde lo local”. En efecto, el perfil orientado a la producción de la nueva política abre nuevas oportunidades para debatir el lugar del desarrollo local en este nuevo proceso. Pero esto tendrá sentido si se aspira a modificar un modelo de crecimiento que continúa apoyándose, fundamentalmente, en la exportación de recursos naturales no renovables y *commodities* a cargo de empresas concentradas y mayoritariamente transnacionales. El desarrollo local sólo tendrá opciones en un marco en el que se busque la reindustrialización y la recomposición del empleo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y, a su vez, que contribuya a la reconstrucción del tejido social.

Con estos condicionantes se puede pensar en el impulso de un desarrollo que se arraigue territorialmente pero que, a su vez, se inscriba en el desarrollo “desde lo local” más que en el desarrollo “de lo local”. Esta diferencia resulta central entre las opciones del desarrollo local que tuvo lugar tanto en la etapa de la convertibilidad como en la post-convertibilidad. En efecto, el desarrollo “de lo local” lleva implícita la idea de “territorios que compiten”. Es decir que se estimula que un territorio determinado aproveche sus capacidades y recursos para que su economía local pueda insertarse competitivamente en la globalización. Ahora bien, esa competencia entre territorios tenderá a una competencia dentro de una misma nación o una región, como el Mercosur, fortaleciendo la tendencia a la fragmentación territorial propia del continente. En cambio, el desarrollo “desde lo local” se entiende como la forma en que un territorio participa en el proceso de desarrollo nacional y regional, donde también se aprovechan las capacidades y recursos locales, pero para imbricarlos en un proceso mayor. Esta última opción alienta el estímulo de la economía local para alcanzar competitividad, pero ésta estará indefectiblemente ligada a la economía de la nación y región en donde se encuentra.

Asimismo, el concepto de desarrollo local no sólo hace referencia al aspecto territorial sino también a su carácter integral. Esto es, que contempla cuestiones productivas, sociales, culturales, ambientales, institucionales y políticas que se entrelazan para obtener un territorio competitivo. Estas cuestiones se relacionan con el cambio en las relaciones Estado-sociedad que el desarrollo local demanda. Pero, al hablar de desarrollo estamos refiriéndonos a la economía, y cuando se plantea un cambio en el modelo de acumulación que incorpore la reestructuración del sistema productivo, contemplando explícitamente como actores centrales de ese proceso a las Pymes y la economía social, se está hablando de desconcentración de la economía y de distribución del ingreso; por lo tanto, se trata de temas de orden político.

De esta forma, la participación del Estado nacional se vuelve indispensable por dos motivos. Uno, que el proceso de desconcentración de la economía y redistribución del ingreso son tareas que por su magnitud requieren de su intervención, porque es el nivel estatal con mayor poder de decisión y recursos. El otro, que es el estado nacional el que debe propender al equilibrio regional y social a través de políticas compensadoras para no acrecentar las desigualdades.

Ahora bien, con este marco general como nuevo paradigma resulta necesario llevar adelante una serie de políticas que se orienten a incorporar el enfoque del desarrollo local en un proceso de desarrollo nacional e inclusivo. Pero, en primer lugar, es pertinente plantear la necesidad de implementar políticas de tipo universal que garanticen un umbral de igualdad tanto social como regional. En efecto, el Estado nacional tiene la responsabilidad ineludible de atender los desequilibrios sociales y regionales, y para ello se requiere recuperar el sentido de las políticas universales.

Entre éstas se pueden distinguir unas de tipo social y otras de corte económico. Las primeras se deben orientar a otorgar un ingreso familiar mínimo que garantice la supervivencia de los miembros de cada familia, alejando el fantasma de la desnutrición. En este sentido, es necesario repensar el seguro universal de inclusión para que se entienda como un derecho a ser percibido por todos los adultos sin empleo que debería combinarse con políticas focalizadas que se orienten a los sectores de menores ingresos y que tengan como objetivo garantizar la escolaridad obligatoria de los niños y

adolescentes. Como ejemplo se puede mencionar la propuesta de asignar un subsidio por hijo escolarizado a los padres que se encuentren en situación de indigencia o pobreza. De esta forma, se alentará a que envíen a sus hijos a la escuela, con lo que se atenderá una demanda acuciante del presente, y a su vez se realizará una apuesta al futuro.

Las políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo económico que debe implementar el Estado nacional se relacionan con el financiamiento. En efecto, el proceso de privatización de la banca provincial dejó a la mayoría de los gobiernos de ese nivel sin un instrumento central para estimular el desarrollo. Por lo tanto, principalmente es el nivel nacional el que ha quedado con capacidad de implementar políticas financieras de apoyo a la producción. En este sentido, resulta pertinente señalar la necesidad de pensar en instrumentos financieros diferentes para el sector formal, particularmente las Pymes y las cooperativas, y para situaciones de legalidad más compleja, como las empresas recuperadas y los microemprendimientos. Las primeras son sujetos de crédito para la banca oficial y privada, por lo que se trata de orientar los recursos disponibles en la dirección correcta. Para esto se puede recrear un banco de desarrollo orientado a este sector, o transformar al Banco Nación para dotarlo de la capacidad necesaria para cumplir esa función. Esta transformación debe contemplar una modificación drástica en las condiciones del financiamiento, lo que implica no sólo una reducción de las tasas sino también un cambio en los criterios de otorgamiento de los créditos a los sectores productivos, que se oriente a financiar los proyectos potencialmente exitosos y no sólo a los que cuentan con garantías hipotecarias que los respalden. Se trata de que el Estado “se juegue” con los emprendedores, apostando a que serán muchos más los que tengan éxito que los que fracasen.

Pero el financiamiento a los sectores productivos debe contemplar, también, a los actores de la economía social. El no entender a la economía social como un subsector no significa que no se deba reconocer su especificidad. En ese sentido, se deben implementar políticas que la alienten y fortalezcan, a la vez que proponer que se elabore una legislación adecuada a esa realidad. Así, además de la legislación que reconoce y regula las características particulares de las cooperativas y mutuales junto con el monotributo social, se propone diseñar una operatoria financiera que convierta en sujeto de crédito a las instituciones y actores que se encuentran marginados por el sector financiero actual. Se trata de que el Estado sea el garante de la inclusión de estos actores como sujetos de crédito, a través de un doble proceso por el cual se transforme de manera medular los criterios para otorgar el financiamiento (como se ha planteado con respecto a los préstamos destinados a las Pymes) y se proceda a subsidiar las tasas de interés a estos sectores. Para esto se detectan tres caminos posibles. Uno, que el Estado subsidie la diferencia de las tasas a los actuales bancos del sistema financiero, que deberían adecuar parte de su estructura a esta operatoria. Un segundo camino es el del estímulo a los fondos fiduciarios. Esta herramienta, que sostiene al FONCAP, se ha generalizado en los últimos años en la medida en que el sistema financiero continúa sin responder a las nuevas necesidades de financiamiento de estos sectores. Sin embargo, es pertinente señalar la debilidad jurídica y la indefensión legal en las que puede quedar el responsable del fondo. Un tercer camino lo constituye la creación de una “banca solidaria”, impulsada fundamentalmente por el Estado, que reúna los elementos antes planteados y que se oriente exclusivamente a la economía social<sup>113</sup>. Así, desde este

---

<sup>113</sup> En este punto se sigue la propuesta del secretario de Desarrollo Social de la Nación, Daniel Arroyo, quien ha enviado al Congreso un proyecto de ley en ese sentido.

punto de vista parece ser esta última opción la más adecuada a las necesidades actuales del país.

Ahora bien, entonces, sobre este *colchón* de políticas universales y compensatorias es necesario pensar en otras de tipo territorial. Este tipo de políticas tienen diferentes alternativas. La más transitada es la de los clásicos programas ofertistas que “bajan al territorio” con un menú de opciones para que los actores o las instituciones locales escojan la que les parezca más conveniente. A lo largo de este trabajo se ha advertido sobre los riesgos que las conductas locales adaptativas a estas operatorias pueden generar; se ha planteado el serio problema de la articulación horizontal y vertical de los programas nacionales y se ha visto que esta forma de operatoria, en boga en los noventa, parece haber alcanzado sus límites en la medida en que se comienzan a implementar programas con otra forma de entender el territorio.

Una segunda opción sería la de proponer como solución técnica, desde la lógica de la Administración Pública, la creación de unidades nacionales de coordinación de políticas – esto es, la coordinación “desde arriba”-. Pero una propuesta en ese sentido estaría obviando el carácter político que subyace como fuente principal de la fragmentación y el peso de la autonomía de las burocracias, ampliamente estudiado por la Administración Pública. Por lo tanto no resulta una alternativa con sustentabilidad política ni administrativa.

De esta manera, para evitar los programas verticales que bajan al territorio “con orejeras”, sin ver lo que hace el vecino, resulta pertinente ampliar la incorporación del enfoque del desarrollo local a las políticas que se territorializan. De esta manera se procura obtener una articulación “en el territorio” a la vez que se incrementa sustancialmente la intervención de los actores e instituciones locales en todo el proceso de las políticas nacionales.

Para esto se requiere que, en el nivel nacional, se modifique sustancialmente algunas prácticas consuetudinarias de algunas reparticiones públicas. En efecto, se trata de un doble proceso en el que, por un lado, los programas nacionales se diseñen previendo un grado de flexibilidad que le permitan incorporar las necesidades y propuestas surgidas localmente. Por otro lado, que la problemática social y la económica-productiva sean abordadas con una misma estrategia. Dos ejemplos positivos en este sentido se encuentran en la incorporación de la problemática económica y productiva en el área de Desarrollo Social de la Nación y en el diseño de procesos de mejora de producción o comercialización destinados a microempresas en el INTI. Estos cambios someten a las tradiciones institucionales a nuevas tensiones y requerimientos que alteran sus prácticas tradicionales y demandan una reorganización de los organismos públicos que debe ser acompañado por una revalorización de las capacidades de sus agentes.

Por otro lado, en el nivel local se requiere generar capacidades locales que tengan en cuenta que las desigualdades regionales suelen estar acompañadas por una desigual capacidad de los gobiernos locales para pensar, diseñar y gestionar políticas. Por lo tanto, se debe evitar el “efecto Mateo” según en cual se le otorga más al que más tiene y menos al que menos posee. En otras palabras, que se beneficien los territorios más prósperos y con mayores capacidades en desmedro de los más pobres y con menos desarrollo institucional. Así, parece conveniente comenzar con programas que tiendan a

fortalecer las capacidades locales, tanto estatales como de la sociedad civil, para poder incorporar a sus territorios en los procesos de desarrollo regional y nacional.

En este nuevo enfoque se propone la generación de una mesa de concertación y negociación a la que se sienten no sólo los municipios de una región y los actores locales sino, también, “todos” los responsables territoriales de las políticas nacionales y provinciales. Así, los programas nacionales y provinciales que hoy exigen la creación de mesas locales deberán compartir ese espacio con los actores e instituciones locales y entre sí. De esta forma, se espera que los recursos concentrados en el nivel nacional se descentralicen teniendo en cuenta las necesidades definidas localmente pero, a su vez, se eviten superposiciones y se procuré garantizar la función de equilibrio nacional que debe cumplir el Estado central.

Ahora bien, para evitar que la conformación de estas mesas se convierta en una simple formalidad se debe establecer un plan de acción “a corto plazo” en el que quede claramente establecido el aporte de cada uno de los involucrados. Se trata, entonces, de comprometer los recursos estatales, particularmente los niveles provinciales y nacionales, y privado para financiar los proyectos localmente definidos.

A su vez, esta nueva mesa deberá contener a más de un intendente, puesto que es necesario superar el perfil municipalista que ha tenido el desarrollo local hasta aquí. En efecto, una cuestión a tener en cuenta para esta propuesta es el tamaño y el perfil productivo de los municipios y las regiones. El tamaño tiene relevancia con relación a la posibilidad de desarrollar un perfil productivo definido, a cuestiones de economía de escala y a la existencia de una sociedad civil desarrollada que genere organizaciones comprometidas con su entorno local. Como se dijo, cuando las ciudades son más grandes ganan en perfil productivo y en la cantidad y calidad de actores, pero pierden en cuanto a la relación entre la sociedad y el Estado. En el caso de las áreas metropolitanas, esta situación se complejiza por la coexistencia de diferentes municipios, lo que genera la necesidad de articulación y cooperación intermunicipal. De esta forma, el desarrollo local adquirirá diferentes formas según el tamaño y perfil productivo local quedando circunscripto a una sola ciudad en los particulares casos de aquellas que se encuentran aisladas, como algunas de la Patagonia. De esta forma se entiende que el desarrollo local deberá tener un carácter regional-intermunicipal.

Las mesas locales no sólo permiten articular las iniciativas estatales sino que, además, se presentan como un espacio para alentar la cooperación entre los actores privados. En este sentido, resultan espacios adecuados para lograr acuerdos de *partenariado* y encadenamientos productivos entre grandes y medianas empresas con las pequeñas y los microemprendimientos. Este tipo de relación tiene una larga trayectoria en el país, ligada a las necesidades de las grandes empresas de contar con buenos proveedores. Pero, en la década pasada ha perdido relevancia debido a que el proceso de globalización ha ampliado el mercado de proveedores de las empresas radicadas en el país que, ahora, no dependen de las que se encuentran radicadas en su cercanía y ni siquiera en el país<sup>114</sup>. Por lo tanto, un desafío para las Pymes locales se encuentra en recuperar el mercado interno como proveedoras de las empresas más grandes. Este aspecto, que se encuentra ligado a la cuestión de las cadenas productivas, resulta

---

<sup>114</sup> Tanto la apertura comercial como la mejora en los transportes y las comunicaciones, junto con las nuevas formas de producción y los requisitos de calidad, han globalizado el mercado de proveedores.

relevante en la medida en que el nuevo tipo de cambio favorece la competitividad<sup>115</sup> de las Pymes locales para ocupar un mercado que habían perdido. En este sentido, en los últimos tiempos se pueden encontrar ejemplos en los que grandes empresas se comienzan a involucrar en el fortalecimiento de sus proveedores locales con el fin de contar con sus insumos y así establecer relaciones comerciales más permanentes. Este impulso, aún poco relevante, puede ser estimulado en los espacios locales en los que las instituciones nacionales relacionadas con el sector productivo y las universidades se involucren a partir de sus capacidades específicas<sup>116</sup>.

En suma, se requiere de la participación estatal y privada para obtener una articulación sinérgica con las políticas macroeconómicas y generar un impacto en las economías regionales que permita avanzar hacia un modelo de crecimiento sostenido con equidad social y regional.

---

<sup>115</sup> También se pueden mencionar otros elementos, como la moneda de pago, el menor costo de los transportes, etc.

<sup>116</sup> Por ejemplo, si una gran empresa demanda un producto o servicio que puede ser brindado por una o varias Pymes locales, se pueden realizar esfuerzos para que aquella defina qué tipo de mejoras deben realizarse en las Pymes para que alcancen los estándares requeridos, mientras que el INTI, el INTA o la universidad pueden colaborar técnicamente y el Banco Nación financiar las mejoras. Un caso similar se puede encontrar entre las cooperativas de mayor tamaño y los pequeños productores que las proveen.

## Conclusiones

Este apartado se organizó partiendo de analizar las condiciones de contexto en las que surgieron y desarrollaron para, luego, abordar las características de las políticas y el proceso que las anima, analizando las relaciones interestatales Nación-provincias-municipios y las intermunicipales, así como las de tipo público-privado. Cada uno de estos puntos merece una consideración particular para arribar, así, a una conclusión general.

La primera cuestión a analizar son las condiciones del contexto nacional en el que surge y se desenvuelve el desarrollo local. Éstas son sumamente relevantes, en la medida en que no se trata del desarrollo local “en una sola ciudad”. En efecto, sin un proceso de desarrollo nacional y regional, al menos en términos subnacionales, no parece razonable hablar de desarrollo local. Lo que puede generarse en ese caso es simplemente crecimiento de la economía local.

Además, las experiencias exitosas de desarrollo local en distintos países revelan que el contexto tiene un rol central en la medida en que el desempeño macroeconómico nacional o regional tendió a garantizar estabilidad, crecimiento y un marco jurídico estable y previsible. Pero, a su vez, en estos casos, si bien se otorga al mercado el papel fundamental, se reserva al sector público un rol relevante. Se trata de sociedades que poseen una dirección en la cual el sector público asume un papel de importancia.

Sin embargo, en Argentina esto no ha ocurrido. Durante los noventa se implementó un programa económico que delegó en las fuerzas del mercado toda capacidad de orientación de la economía y, lejos de producir desarrollo, terminó generando la peor crisis de su historia moderna, dejando un país reprimarizado, desindustrializado y con niveles de desempleo, pobreza, exclusión y desigualdad nunca vistos antes. Esa situación fue, como se ha podido observar, una de las causas del surgimiento de las políticas municipales de desarrollo local. Pero, hasta la salida de la convertibilidad, las condiciones nacionales para el desarrollo local jugaron en su contra, al no contar con uno de tipo nacional donde insertarse, a lo que se sumó la necesidad de contar con políticas nacionales y provinciales que acompañaran y fortalecieran las implementadas por los municipios.

A partir del nuevo modelo de acumulación, surgido después de la crisis de la convertibilidad, se observa un cambio favorable para el desarrollo local. Efectivamente, por un lado se ha generado un modelo macroeconómico orientado al sector productivo que ha producido un crecimiento sostenido con reducción del desempleo. Asimismo, se registra una incorporación más activa del tema del desarrollo local en la agenda del gobierno nacional y los provinciales. Esto es relevante en tanto el peso del gobierno central es definitorio a la hora de incorporar o no un tema en la agenda pública. Por lo tanto, para que el desarrollo local se convierta en una opción es imprescindible que los distintos niveles del Estado lo asuman entre sus prioridades. Finalmente, se alienta el crecimiento de las Pymes, en cuanto son indispensables para el desarrollo endógeno y local a partir de nuevas líneas de crédito.

Además, las iniciativas provinciales y nacionales tienen muchas dificultades para lograr una articulación con las de tipo local. Generalmente, ha primado una lógica de intervención que entiende a los municipios como meros efectores de las políticas

diseñadas extralocalmente, mientras dominaba la fragmentación de las que “bajan al territorio” de manera autorreferencial y desarticulada. De esta manera resulta difícil encontrar una articulación sinérgica de tipo vertical Nación – Provincia – Municipio que ponga en línea los esfuerzos de los distintos niveles del Estado. Sin embargo, también es necesario señalar los cambios que se generaron a partir de la incipiente incorporación del enfoque del desarrollo local en algunas políticas nacionales que revalorizan al territorio, a la vez que se generan políticas de tipo socio-productivas que buscan la inclusión social a partir de la incorporación de los sectores más desprotegidos en el sistema productivo.

La salida de la crisis y el crecimiento con estabilidad generan una oportunidad para repensar la dirección del país. Pero queda aún por definir una propuesta que trascienda las soluciones inmediatas y que sirva de marco nacional para el desarrollo local. En este sentido, se hace evidente que el desarrollo demanda de la participación activa del Estado en sus tres niveles, a través de políticas que intervengan en la economía de tal forma que se otorgue una orientación al desarrollo, tanto con relación al perfil productivo que el país pueda adquirir como a las características de la distribución de la riqueza socialmente producida.

Un segundo tema está referido al comportamiento de los actores del desarrollo local. Aquí ocupa un lugar central la visión estratégica que posea la dirigencia que pone en marcha un proyecto de desarrollo local y la capacidad de sumar a éste a los actores relevantes. En efecto, como es generalmente aceptado, el instrumento más adecuado para dar una dirección al desarrollo de la localidad o la región es la planificación estratégica, en tanto se trate de planes elaborados en forma participativa y consensuada con la sociedad local. En este sentido, también es oportuno señalar que en muchas ocasiones se trata de propuestas nominalistas que no son verdaderamente apropiadas tanto por el sector público como por los actores locales. Ahora bien, como se pudo observar en esta investigación, es más común encontrar políticas locales de desarrollo local que no son producto de los planes estratégicos sino que se originan en las oficinas municipales, desde donde se convoca a los actores locales a participar.

Ahora bien, cualquiera sea el camino escogido, el desarrollo local requiere que se posea una dirección hacia donde dirigir el desarrollo de la localidad o la región. Esto demanda, a su vez, una visión integral de las políticas locales que se exprese en la articulación que necesitan las acciones emprendidas por las distintas áreas del gobierno local. En otras palabras, se trata de reorganizar la agenda y articular las políticas con un sentido definido.

Este trabajo se ha posicionado en el estudio de las políticas municipales de desarrollo económico local con la intención de observar desde allí la articulación con las otras políticas locales orientadas al desarrollo local. Este análisis busca comprobar si se ha generado el proceso de reordenamiento de la agenda local y si las políticas se articulan en forma sinérgica. Los casos estudiados señalan que las políticas de tipo productivo no se han articulado con las de otras áreas. La implementación de las políticas de desarrollo económico conservó la conducta fragmentaria propia de los municipios y del Estado argentino en general. Sin embargo, en los últimos dos años se comienzan a observar más acercamientos entre el sector social y el productivo, impulsados por la economía social.

Un tercer elemento es el comportamiento de los actores locales con relación a la necesidad de incorporar a la asociación público-privada en las prácticas de las políticas públicas. Como se ha visto, los actores locales y particularmente los empresarios se caracterizan por tener comportamientos corporativos y carecer de una visión estratégica para la ciudad en donde se encuentran. También se ha podido constatar que si bien tienden a incorporarse a las iniciativas municipales resulta, en general, más difícil que realicen aportes sustanciales a ellas, particularmente en términos económicos. Si bien esto último puede justificarse por las dudas que muchos gobiernos generan en torno a la transparencia en la utilización de los recursos públicos, lo cierto es que dificulta la asociación público-privada que el desarrollo local demanda. En efecto, los espacios asociativos que se han estudiado arrojan muchas dudas sobre la representatividad y verdadero compromiso de los actores con relación al desarrollo local. Incorporarlos activamente es, entonces, una tarea pendiente.

Sin embargo, no toda la responsabilidad recae en los actores sociales. El comportamiento estatal conserva una visión Estado-céntrica, especialmente adaptada a la característica municipal. Sigue siendo el Estado, en su escala local, el que generalmente decide incorporar o no un tema en la agenda y el que, particularmente, establece la forma de tratarlo. Es decir que el Estado define la política a seguir y, a partir de allí, convoca a los actores sociales a participar en términos ya establecidos. La mesa de las decisiones incorpora a los actores sociales y se *redondea*, pero sigue teniendo una cabecera. Los funcionarios, en tanto actores municipales del desarrollo local, se caracterizan por conservar un perfil de viejo cuño Estado-céntrico más que el de catalizador que la teoría demanda. Se procura, así, obtener legitimidad para sus acciones, subordinando la auténtica asociación público-privada que el desarrollo local requiere. Si bien esta actitud ha puesto en marcha políticas concretas, también es necesario señalar que al relegar a los actores sociales como socios menores se tiende a consolidar la ausencia generalizada de una visión estratégica local.

De esta forma, el desafío del desarrollo local demanda la implementación de políticas que modifiquen las relaciones Estado-sociedad y genere un cambio cultural de los actores tanto estatales como sociales. Así, en la escala local se debe transitar un camino en el que se vayan redefiniendo y reconstituyendo los actores y las instituciones a la vez que se avance en la implementación de políticas destinadas al desarrollo local. En efecto, las debilidades que se han presentado, tanto de los actores como de las instituciones, generan la necesidad de diseñar políticas destinadas a fortalecer las capacidades asociativas. Se trata, entonces, de producir un cambio que permita reorientar y reformar las prácticas en el sentido requerido por el desarrollo local.

Resumiendo, esta investigación ha caracterizado a las políticas municipales de desarrollo económico local que, entre otras, vienen a reconfigurar el nivel más descentralizado del Estado. Pero, para que se pueda hablar de desarrollo local en Argentina se requiere, a nivel macro, la consolidación del nuevo modelo de acumulación que privilegia a los sectores productivos, a la vez que debe comenzar a definirse un modelo de desarrollo para el país que le otorgue un lugar al desarrollo de tipo local. Asimismo, que se amplíen y profundicen las políticas nacionales que aplican el enfoque del desarrollo local y que, a su vez, se articulen con las provinciales y municipales. Por su parte, en el nivel local, es preciso que las políticas municipales se organicen en torno a una orientación definida y explícita de desarrollo que permita articular entre sí las políticas municipales. En este mismo nivel se requiere, también, la

incorporación activa de los actores locales en la asociación público-privada que el desarrollo local precisa. Estos procesos constituyen caminos que es necesario transitar, puesto que no habrá desarrollo local sin el compromiso de los actores locales en un país que no se desarrolla.

## II

Las políticas municipales de desarrollo económico local han surgido como una respuesta productiva a la crisis social que generó el desempleo en el marco del proceso de descentralización e incorporación de nuevas funciones a los gobiernos locales. Es ese sentido, todo parece indicar que han llegado para quedarse y así ampliar la agenda municipal. Por lo tanto, se puede afirmar que se está frente a un cambio sustancial en las funciones y perfiles de los municipios argentinos. Este proceso de transformación no se agotó en la incorporación del desarrollo económico en la agenda local sino que generó un cambio de gran magnitud en los municipios, en los que comienzan a quedar pocos rastros de aquel modelo “ABL”. Sin embargo, la incorporación de nuevos temas de la agenda no ha venido acompañada de una visión estratégica sobre el territorio o incluso sobre el municipio, sino que se trata más bien de un proceso de sumatoria de temas que obedecen a una respuesta frente a las nuevas demandas y a conductas adaptativas o replicativas de modas que se imponen. En otras palabras, se genera un municipio más grande pero no uno mejor.

Ahora bien, esta incorporación de nuevos temas en la agenda de los gobiernos locales no es un resultado azaroso. Se trata de un proceso que se puede definir como de subsidiariedad inversa. En efecto, no se trata de que los otros niveles del Estado se ocupen de lo que los gobiernos locales no pueden hacer, sino que los municipios se están ocupando de lo que los otros niveles han abandonado o realizan ineficientemente. Esta afirmación se puede constatar en las políticas aquí estudiadas en la medida en que se trata de aquellas que, antes de los noventa, recaían en los niveles nacionales y provinciales; pero también sería oportuno realizar otras investigaciones que analicen la pertinencia de esta afirmación con respecto a las otras funciones que han sido asumidas por los municipios.

## III

En cuanto al aporte conceptual, esta investigación propone algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate. La primera se refiere a la necesidad de revisar la forma, más o menos acrítica, en que el concepto de desarrollo local generado en los países centrales ha sido asumido en los periféricos. En este sentido, se encuentran, al menos, tres grandes diferencias entre los primeros y los segundos. Una, que en aquéllos se han encontrado espacios para el desarrollo local en un marco de ampliación del mercado (la Unión Europea), de estrecha vinculación con los gobiernos y el sistema científico-técnico público (Canadá); en suma, con una activa participación del Estado. En cambio, en los países en desarrollo se ha producido una retirada del Estado y un avance del mercado.

La segunda reflexión pone de relieve la auténtica revalorización de los espacios regionales y locales que han fortalecido el papel de los niveles subnacionales del Estado en los países centrales, mientras que en los periféricos se asistió a una descentralización de hecho sin la consecuente redistribución del gasto público, perjudicando,

fundamentalmente, a los gobiernos locales. La tercera, se refiere a los actores del desarrollo. Mientras en los primeros se hallan con facilidad pequeños empresarios dispuestos a invertir, a la vez que se ha asistido a una reconversión laboral que permitió la capacitación y adecuación de la mano de obra a las nuevas necesidades, generando así las condiciones para la adaptación flexible que señala la teoría, en los otros el espíritu emprendedor, y en algún caso también asociativo, ha sido sometido a profundas tensiones que le han hecho mella, a la vez que la mano de obra calificada perdía sus capacidades en un acelerado proceso de desindustrialización y desempleo abierto. A esto se suma la necesidad de buscar la inclusión de gran parte de los sectores más perjudicados por el modelo anterior. Entonces, así como el dogma neoliberal ha sido aceptado con mecanismos de seguridad por los países centrales, en los que no lo son su aplicación *sin anestesia* ha producido una crisis económica, social y cultural que afectó negativamente el espíritu productivo y emprendedor.

Estos contrastes hacen necesario un replanteo del desarrollo local para estas regiones. Primero, no parece posible pensar el desarrollo local como un proceso aislado de uno más general. En cambio, sí puede abordarse como una opción que algunas sociedades locales decidan encarar en el marco de un proceso integral. Segundo, parece pertinente reconocer el rol del Estado, en sus tres niveles, en la construcción con los actores sociales de un modelo estratégico de desarrollo. Tercero, ante la situación de inequidad social, adquiere relevancia la economía social, en la medida en que se trata de estrategias socio-productivas de inclusión social. De esta forma, el desarrollo local debe contener políticas de estímulo tanto a las Pymes como a las instituciones y actores de la economía social.

Una segunda cuestión es la relación entre el concepto de desarrollo local y los paradigmas macroeconómicos. Se puede observar que el primero se desenvuelve en términos teóricos dentro de los límites que establecen los conceptos neoliberales imperantes. Efectivamente, la literatura clásica sobre el tema, que ha sido concebida en los países desarrollados, toma al contexto macroeconómico dominante como un telón de fondo sobre el que actúan los actores locales que generan el desarrollo local. De esta forma, el dogma neoliberal aparece como dado e incuestionable y el desarrollo local se presenta como una opción que no pretende descalificar la vía tradicional de desarrollo sino que plantea la existencia de otras que son, simplemente, distintas.

Sin embargo, la experiencia argentina aquí presentada siembra dudas sobre la pertinencia de pensar el desarrollo local sin poner en tela de juicio el paradigma neoliberal, al menos en su acepción fundamentalista y de pensamiento único.

Un tercer punto se refiere al debate sobre las opciones que se presentan en términos de desarrollo “de lo local” o “desde lo local”. La primera se relaciona con los planteamientos dominados por la lógica de la globalización que sostienen la competitividad de los territorios, de las ciudades o de las redes de ciudades. Así, tiende a propender la competencia “entre” ciudades. La segunda, hace referencia a la integración de una opción local dentro de un proceso más general.

Las experiencias aquí estudiadas se enmarcan en la primera de las opciones, en tanto que la impronta municipalista le ha otorgado un claro sentido de desarrollo “de lo local” con un neto perfil endógeno, centrado en la búsqueda de soluciones para los problemas locales. Sin embargo, esta búsqueda no ha conducido hacia la competitividad entre

localidades porque las competencias y condiciones que tienen los municipios argentinos limitan notablemente su capacidad para atraer capitales extralocales. A su vez, al tratarse de una respuesta municipal a las consecuencias de las políticas neoliberales se está frente a una propuesta alternativa al paradigma dominante, en la medida en que el Estado, en este caso local, asume funciones que dicho paradigma otorga exclusivamente al mercado.

En síntesis, los aportes de esta investigación con relación al concepto de desarrollo local se centran en dos puntos clave. El primero, es la necesidad de construir un desarrollo teórico propio que rediscuta y adapte los conceptos más generales y aceptados en relación con la realidad de los países que no se han desarrollado. En el caso argentino, su actual relación con la economía social es un gran avance, pero también deben revisarse otros elementos. En este sentido, este trabajo trata de contribuir con un estudio de la experiencia argentina que centra la mirada en una de las instituciones principales para el desarrollo local, como son los gobiernos locales, a la vez que se presenta la problemática del papel del Estado, en sus tres niveles, en los procesos de ese tipo de desarrollo. De esta forma se espera haber demostrado la relevancia que tiene el Estado para el desarrollo local en estos países.

El segundo aporte está referido a la necesidad de producir nuevos avances en el conocimiento de las realidades locales, de sus instituciones y actores sociales. Esto es imprescindible para que, en un proceso dialéctico entre el conocimiento empírico y el desarrollo conceptual, se pueda avanzar en la construcción de una teoría que oriente al desarrollo local en el marco de las realidades de los países no desarrollados.

#### IV

Finalmente, se plantean algunas enseñanzas, que se pueden agrupar en dos temas. En primer término, la revisión crítica de las distintas políticas estudiadas permite contar con una variada gama de opciones para aplicar como política local. Cada una posee elementos propios que pueden resultar más o menos adaptables a la realidad de cada localidad. Por lo tanto, no existe una receta o camino ideal para el desarrollo local, sino que se trata de comenzar a transitarlo a partir de acciones concretas que lo integren no sólo a la agenda municipal, sino a la local. Así, desde acciones concretas, sabiamente adaptadas a las circunstancias locales, se puede comenzar a cambiar esa realidad. Pero con esto no alcanza, y es necesario, en un momento determinado, dar el paso para debatir con la sociedad local el sentido del desarrollo, buscando la construcción de una visión estratégica. En otras palabras, partiendo de acciones pequeñas se puede ir a los planteamientos generales.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de articular los esfuerzos de los diferentes niveles del Estado para impulsar el desarrollo local en el marco de un desarrollo nacional. En este sentido, se propone la incorporación del “enfoque del desarrollo local” en las políticas nacionales y provinciales de tal manera que permita resolver el problema de la articulación “en el territorio mismo” para atender las realidades concretas de cada lugar. Se trata de generar una mesa de concertación y negociación a la que se sienten no sólo los actores y gobiernos locales de una microrregión, sino también los responsables territoriales de las políticas nacionales y provinciales. Ahora bien, para que estos acuerdos superen la etapa de las “buenas intenciones” deben contar con recursos suficientes y con un proyecto de “corto plazo”, en donde debe quedar definido el aporte

de cada uno de los involucrados, a fin de generar un impacto concreto que modifique la realidad local.

Por último, es necesario comenzar un cambio en la relación Estado-sociedad que se dirija a involucrar a los actores locales en las políticas públicas destinadas al desarrollo. Este cambio es lento y trabajoso, y no se puede realizar solamente a partir del discurso sino que es preciso que el Estado implemente acciones concretas y con impacto que lo integren con la sociedad y que den como resultado la transformación de una realidad concreta. En otras palabras, se trata de recuperar la dimensión social de la economía y la política, y la dimensión política del desarrollo.

## Bibliografía

- Abiodun, J. (1987). Repensando la ciudad del tercer mundo. IIED, Buenos Aires.
- Adell, G. (1999). "Theories and Models of the Peri-Urban Interface: a Changing Conceptual Landscape". Development Planning Unit, University College London, London, march. <http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui> (Mimeo).
- Aghón, G.; Alburquerque F.; Cortés Castellanos, P. (2001). Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis Comparativo. CEPAL, Santiago de Chile.
- Aguilar Villanueva, L. (1996a). Problemas públicos y agenda de gobierno. Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). La hechura de las Políticas. Ed. Miguel A Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2000). El estudio de las Políticas Públicas. Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2000a). La implementación de las Políticas. Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- AIPyPT (Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina) y SeCyT (Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación Argentina) (2003). Relevamiento Anual de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos en la República Argentina. Informe Final. Mimeo, Buenos Aires.
- Albesa de Rabí N. (1996). "Experiencias innovadoras en servicios urbanos". En: La Era Urbana, Volumen III, N° 4. Banco Mundial, Quito (Ecuador).
- Alburquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Cuadernos DEL N° 1, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA-OIT Argentina Italia Lavoro, Octubre, Buenos Aires.
- Alburquerque, F. (2004a). "Desarrollo local y descentralización en América Latina". Revista de la CEPAL N° 82, Abril, Santiago de Chile.
- Allison, G. (1988). La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Altenburg, T. y Meyer-Stramer, J. (1999). "How to promote clusters: policy experiences from Latin America", World Development, Septiembre.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001). "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", Desarrollo Económico, 40 (160), Buenos Aires.

- Altschuler, Bárbara (2003). “El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina”. Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- Altschuler, Bárbara (2004). Situación actual de los Municipios Argentinos en cuanto al Desarrollo Económico Local y la Economía Social. Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Alvarez, L. M. y Opazo, C. P. (2003). “Estrategias de desarrollo local en Viedma: Herramientas para afrontar los desafíos del desarrollo”. Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- Amaral, S. y Stokes, S. (2005). Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Ed. UTREF. Buenos Aires.
- AMBA (1986). Área Metropolitana de Buenos Aires. Mimeo, Buenos Aires.
- AMBA (1988). Área Metropolitana de Buenos Aires. Mimeo, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2001). “Miseria de la política social argentina”. Artículo presentado para su publicación en: Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social. Mimeo, Rosario.
- Andrenacci, L. (2001a). “Microemprendimientos y Redes Sociales en el Conurbano: Balance y Desafíos de la Experiencia Reciente”. Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales / EUDEBA. Colección Sociedad N° 11. Agosto, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (Org.) (2002). Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires. Ediciones al Margen, Buenos Aires.
- Arancibia, I.; Costanzo, V.; Goldín J., y Vázquez, G. (2003). “Una aproximación a la experiencia de los microemprendimientos en la Argentina actual”, en Seminario de Economía Social, Espacio de Economía Social, IDEF/CTA, Buenos Aires.
- Ariño, Gaspar (1992). Economía y Estado. Editorial Abeledo Cryptot, Madrid.
- Arocena, J. (1995). El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Arocena, J. (1997). “Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual”. En: Persona y Sociedad. ILADES, Santiago de Chile.
- Arocena, J. (1997a). “El Desarrollo Local Frente a la Globalización”. En: García Delgado, Daniel (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Ed. FLACSO, CBC y UCC, Buenos Aires.
- Arocena, J. (1998). “Políticas Locales, Innovación y Desarrollo”. Ponencia en el III Congreso del CLAD.

- Arroyo, D. (1997). “Estilos de gestión y políticas sociales en Argentina”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Ed. FLACSO, CBC y UCC, Buenos Aires.

- Arroyo, D. (2003). “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. En: Jefatura de Gabinete de Ministros (2003), Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

- Arroyo, D. (Coord.) (2003a). Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. FLACSO, Mimeo, Buenos Aires.

Arroyo D. (2006) “Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil”. En García Delgado, D y Noretto, L. (comp.) (2006) El desarrollo en en contexto posneoliberal. Ed CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

- Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos, A.C. –AMEDIR– (2005). “Las pequeñas empresas y las causas de sus fracasos”. En Internet: <http://www.ameri.com.mx/apartados/articulos/art190105/pymes.htm>

- Attias, A. (2002). “La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microrregiones en la Provincia del Chaco”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes – Asociación Argentina de Políticas Sociales. Bernal.

- Auyero, J. (2001). La Política de los Pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo. Ed. Manantiales, Buenos Aires.

- Azpiazu, D. (1995). “Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta”. CEPAL, Serie Estudios e Informes, N° 91.

- Badía, G. (2000). “Sobre la innovación en la gestión local”. En: Cravacuore, D. y Badía, G. (comp.), Experiencias Positivas en Gestión Local. UNQ – UNGS – IDI, Buenos Aires.

- Ballester Peña, J. A. (1987). La Organización del Territorio. EUDEBA, Buenos Aires.

- Banco Mundial (1990). Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990. Washington, DC.

- Banco Mundial (2000). Cities In Transition. Septiembre. Washington, DC.

- Banco Mundial (2001). The Challenge Of Urban Government. Policies And Practices. Washington, D.C.

- Banco Mundial (2002). The Little Book. Washington, DC.

- Basualdo, E. (2000). Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros. FLACSO / Universidad Nacional de Quilmas / IDEP, Buenos Aires.
- Barton, A. (1973). “El Concepto de Espacio de Atributos en la investigación social”. En: Korn, Francis *et al.*, Conceptos y variables en investigación social. Nueva Visión, Buenos Aires.
- Bellardi, M. y De Paula A. (1986). Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares. CEAL, Buenos Aires.
- Benencia, R. y Flood, C. (1998). “Las ONG y sus relaciones con el Estado. Una aproximación al análisis del fenómeno en Argentina”. En Realidad Económica N° 159, Buenos Aires.
- Bernard, T. D. (1988). Vigencia de la República Representativa Municipal - El Nuevo Derecho Público Provincial y los Municipios. Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, La Plata.
- Berretta, H. (1987). Vivienda y Promoción para las mayorías. Humanitas, Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID– (2003). “Apoyo del grupo BID al sector de la microempresa. Logros, lecciones, desafíos”, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.
- Blutman, G. (Comp.) (1996). Investigaciones sobre municipio y sociedad. Ed Ofic. de publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- Blutman, G. (1999). Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad. Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- Bohorquez, L. y Merchán, C. A. (2005). “Una propuesta de subsidio al salario para Colombia” (Versión preliminar). Archivos de Economía, Documento 279, Febrero.
- Boisier, S. (1994). “Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”. Ciudad y Territorio, Vol. II, Tercera Epoca, N° 102, Madrid.
- Boisier, S. (1998). “Post-Scriptum Sobre Desarrollo Regional: Modelos Reales y Modelos Mentales”. En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Madrid.
- Boisier, S. (1999a). El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago De Chile.
- Boisier, S. (1999b). Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial. CEPAL, Santiago de Chile.

- Boisier, S. (2000). “El Lenguaje Emergente en Desarrollo Territorial”. Octubre. En Internet:  
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=76>
- Boisier, S. (2001). “Desarrollo (Local). ¿De Qué Estamos Hablando?”. En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (2001), Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.
- Boisier, S. (2005). “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.
- Bombarolo, F. y Pérez Coscio, L. (1997). “Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGD en América Latina: El caso Argentina”. En: Valderrama, L. y Pérez Coscio, L., Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGD en América Latina. FCONG - ALOP.
- Borja, J. (1987). Descentralización y participación ciudadana. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Borja, J. (1987a). Manual de Gestión Municipal Democrática. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Borja, J. *et al.* (1987a). Organización y descentralización municipal. EUDEBA, Buenos Aires.
- Borja, J. *et al.* (1987b). Descentralización del Estado - Movimiento Social y Gestión Local. ICI / FLACSO / CLACSO, Santiago de Chile.
- Borja, J. *et al.* (1989). Descentralización y democracia - Gobiernos locales en América Latina. CLACSO / Sur / CEUMT, Santiago de Chile.
- Borja, J. *et al.* (1990). Las Grandes Ciudades en la década de los Noventa. Ed. Sistema, Madrid.
- Borja, J. (1997). “Ciudadanía y espacio público”. Debat Barcelona. Ciutat Real Ciutat Ideal. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Madrid
- Bourne, L. S. (1996). “Redrawing the Map: A Realist Proposal for Reorganizing the Structure of Governance in the Toronto Region”. En: Bell, J. & Webber, S. (Eds.), Urban Regions in a Global Context. University of Toronto, Center for Urban and Community Studies.
- Bozzo, M. *et al.* (1999). “Crónica de un fracaso anunciado: La segunda Reforma del Estado”. En: Blutman, G. (1999), Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad. Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

- Brasser Pereira, L. C.; Cunill Grau, N.; Garnier, L.; Oszlak, O., y Przeworski, A. (2004). Política y Gestión Pública. FCE / CLAD, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (Ed.) (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD / Paidós, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (1998a). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. CLAD / Paidós, Buenos Aires.
- Briner, M. A. y Schorr, M. (2002). “Principales características e impactos de la `extranjerización` reciente de la economía argentina. Un análisis del desempeño de las grandes empresas transnacionales durante la década de los noventa”. En: Realidad Económica N° 189, Buenos Aires.
- Browder, J.; Bohaland, J.R. & Scarpadi J.L. (1995). “Patterns of Development on the Metropolitan Fringe. Urban Fringe Expansion in Bangkok, Jakarta and Santiago”. Journal of the American Planning Association, Vol. 61, N° 3.
- Brusco, S. (s/f). “Confianza, Capital Social y Desarrollo Local: algunas lecciones surgidas de la experiencia en los distritos Italianos - Redes de empresas y Desarrollo Local”, Mimeo, OCDE.
- Buitelaar, R. (entrevistado) (2000). “Un Cluster no se Crea, se Adapta a las Condiciones”. Diciembre, Chile. En Internet: <http://www.areaminera.com/Contenidos/Entrevistas/entrevistas/8.act>
- Burlan, J. L. (Comp.) (1995). La modernización en el gobierno local. Ed IIFAP, Córdoba.
- Bustelo, E. (1998). “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales”. En: Revista de Ciencias Sociales N° 9, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Camacho Pico, J. A. (1998). “Incubadoras o Viveros de Empresas de Base Tecnológica: La reciente experiencia europea como referencia para las actuales y futuras iniciativas latinoamericanas”. Presentado en el XII Congreso Latinoamericano sobre Espíritu Empresarial, Costa Rica. En Internet: <http://lanic.utexas.edu/pyme/esp/publicaciones/biblioteca/itcr/incubadoras.html>
- Caminotti, M. (2003). “Regionalización y gestión del desarrollo local en la Provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico `Tuyú, Mar y Campo`”. En: Cravacuore D. (Coord.) (2003), Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Caminotti, M. y Madoery, O. (2000). “Gobierno y Política de Desarrollo Local en Argentina. El Plan Estratégico Rosario”. Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre, Santo Domingo, República Dominicana.

- Cao, H. y Vaca, A. (1998). Información sobre Municipios. Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo. Mimeo, INAP, Buenos Aires.
- Carbonetto, D. *et al.* (1985). “El sector informal urbano en los países andinos”. ILDIS / CEPESIU, Quito.
- Carbonetto, D.; Gioia, S., y Solís, M. (2001). “Microcrédito para el sector informal urbano”. Cáritas Diocesana Quilmes.
- Carbonetto, D.; Hoyle, J., y Tueros, M. (1988). “Lima: sector informal”. Ediciones CEDEP, Lima.
- Carrera, N. I. *et al.* (1989). “Repulsión de población, resistencia a las leyes del capital, recomposición de las luchas del campo popular en las ocupaciones de tierras”. Cuaderno de CICSO, Buenos Aires.
- Carrion, F. *et al.* (1991). Municipio y democracia - Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Castells, M. (1995). La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Ed. Alianza, Madrid.
- Castells, M. (2001). La era de la información: economía, sociedad y cultura. Ed. Siglo XXI, México.
- Castells, M. (1974). La cuestión urbana. Ed. Siglo XXI, Madrid.
- Castillo, V. *et al.* (2004). Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina. Serie Desarrollo productivo N° 148. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cavarozzi, M. (2002). Autoritarismo y Democracia. EUDEBA, Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. (1996). “Transformaciones de la política en América Latina Contemporánea”. Ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, Venezuela.
- CELS (2003). Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Mimeo, Buenos Aires.
- CEPAL (1989). La crisis urbana en América Latina y el Caribe - Reflexiones sobre alternativas de solución. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000). La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. CEPAL, Santiago de Chile
- CEPAL / GTZ (2000). Consorcios Regionais de Desenvolvimento: Os mercados regionais do Río de Janeiro. Santiago de Chile.
- Certángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”. En: Revista de la Cepal N° 84, Diciembre, Santiago de Chile.

- Champion (1989). Counter-urbanisation. Edward Arnold, London.
- Chávez Z., P. (2002). Informe de Consultoría. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo. Programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Mimeo, Buenos Aires.
- Chiara, M. *et al.* (1999). “La política social en el Conurbano Bonaerense. Una mirada de su implementación desde lo local”. Cartilla de Desarrollo Local N° 3, Colección Extensión - Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Argentina.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires. Ed. UNGS / Prometeo, Buenos Aires.
- Choconi, S. (2003). “Algunas ideas críticas sobre el desarrollo local: El caso de los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”. En: Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 34, N° 135, 10/11/2003, México.
- Ciacara, J. J. (1986). Municipio y desarrollo en la Argentina. CFI, Buenos Aires.
- Cingolani, M. (1997). “La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudios de caso en dos Entes de Cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- Cingolani, M. (2001). “La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones”. En: INAP (2001), Cooperación Intermunicipal en Argentina. EUDEBA, Buenos Aires.
- Cisneros Merino, R. (2002). Informe de Consultoría. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Plan “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Mimeo, Buenos Aires.
- Ciuffolini, M. A. (1997). “Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- CLAD (1985). Gobierno Local y Desarrollo Económico en América Latina. CLAD, Caracas.
- CLAD (1976). Administración Regional en América Latina. Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Clichesvsky, N. (1990). Construcción y administración de la ciudad Latinoamericana. IIIED / GEL, Buenos Aires.

- Clichevsky, N. *et al.* (1990a). Loteos Populares, Sector Inmobiliario y Gestión Local en Buenos Aires. CEUR, Buenos Aires.
- Clower, T.; Beer, A.; Maude, A. & Haughton, G. (2004). "Multinational Lessons from Local and Regional Economic Development Agencies". Mimeo presented to the Annual Meeting of the European Regional Science Association, Porto, Portugal, August. En Internet:  
<http://www.unt.edu/cedr/presentations/ersa2004.pdf>
- Consejo Federal de Inversiones (1987). Las transformaciones socioeconómicas del área metropolitana. 2 Vol. CFI, Buenos Aires.
- Coppedge, M. (1996). "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En: Ecuador: un problema de gobernabilidad. CORDES-PNUD, Quito.
- Coraggio, J. L. (1987). Territorios en transición. Crítica a la Planificación regional en América Latina. Ed. Ciudad, Quito.
- Coraggio, J. L. (1991). Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. SIAP / Ciudad, Quito.
- Coraggio, J. L. (1994). "Del sector informal a la economía popular", en [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)
- Coraggio, J. L. (1997). Descentralización, El Día Después. Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC, UBA. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (1998). Economía Popular Urbana: Una Nueva Perspectiva para el Desarrollo Local. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (1999). "De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo", en: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)
- Costa, M. T. (1995). "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional". En: Vázquez Barquero y Gioacchino Garofoli (Eds.), Desarrollo económico local en Europa. Economistas Libros / Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- Costamagna, P. (s/f). "El desarrollo económico local y el rol de las instituciones de apoyo al sector productivo". En Internet:  
<http://www.redel.cl/experiencias/exp-internac/Costamagna1.html>
- Costamagna, P. (2005). Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina. ILPES / CEPAL GTZ.
- Costamagna, P. y Saltarelli, N. (2004). "Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del Caso Argentino". En: Rhi Sausi, J. L. (Ed.) (2004), El Desarrollo Local en América Latina, Logros y desafíos para la cooperación europea. RECAL / CESPI/ Nueva sociedad, Caracas.

- Costamagna, P. y Saltarelli, N. (2004a). “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del Caso Argentino”. Mimeo, Buenos Aires.  
<http://www.santafe.gov.ar/magic/desareg/apuntes/Docm%20Agencias%20final.doc>
- Cotorruelo Menta, R. (1996). “Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local”. En: El Desarrollo Local y Regional. Nuevos enfoques desde la perspectiva territorial. Cuadernos de Aguilar, Textos de Apoyo, Madrid.
- Cravacuore, D. (2000). “La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires. Análisis de caso”. Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre, Santo Domingo.
- Cravacuore, D. (2001). “Análisis de gestión del consorcio productivo del Sudoeste Bonaerense”. En: INAP (2001), Cooperación Intermunicipal en Argentina. EUDEBA, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2001a). “La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades”. En: Lournaga, M. E. (Coord.), La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental / Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo.
- Cravacuore, D. (2001b). “El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”. En: Documentos del VI Congreso del CLAD, 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/cravacu.html>
- Cravacuore, D. (Comp.) (2002). Innovación en la Gestión Municipal. Ed. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2002a). “El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores”. En: Cravacuore, D. (Comp.), Innovación en la Gestión Municipal. Universidad Nacional de Quilmas / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2002b). “El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses”. En: Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes, Mayo, Bernal.
- Cravacuore, D. (2002c). “Liderazgo y organizaciones de la sociedad civil en la gestión de proyectos innovadores. ¿Una nueva articulación público-privada o mera reproducción de los modos tradicionales de acumulación política?”. Ponencia presentada en el IV Seminario de REDMUNI, Noviembre, Córdoba.
- Cravacuore, D. (Coord.) (2003). Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.

- Cravacuore, D. (2004). “Perfil de la Municipalidad de Villa Ojo de Agua (provincia de Santiago del Estero) en materia de gobernabilidad local”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Documento de Trabajo; Buenos Aires.
- Cravacuore, D. y Badía, G. (2000). Experiencias positivas en gestión local. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cravacuore, D.; Ilari, S., y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. Alianza, México.
- Cuenya, B.; Gasoil, R., y Yudnosky, O. (1979). Políticas de Asentamientos Humanos. CLACSO, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (1997). Represando lo público a través de la sociedad. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- Dabat, G. (2002). Desde Adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Dar, A. & Zafiris, T. (1999). “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”. Discussion Papers N° 9901. World Bank.
- De la Cruz, R. (1992). Descentralización, Gobernabilidad, Democracia. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- De Lisio *et al.* (1998). “Consortios Productivos Intermunicipales: el desafío regional”. En Cuaderno N° 4, Serie Investigación, Instituto Provincial de Acción Cooperativa, Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires, Julio, Buenos Aires.
- De Mattos, C. (1998). “Globalización, movimientos de capital y expansión metropolitana: perspectiva para ciudades latinoamericanas”. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Agosto, Santiago de Chile.
- De Mattos, C. (1997). “Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos”. Ponencia presentada al 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Dpto. de Geografía, Fac. de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- De Piero, S. (2005). Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Del Brutto, B. (1986). Política municipal y participación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Del Brutto, B. (1989). Partidos políticos y gestión urbana en Capital Federal. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- DelNet (2004). Programa a Distancia de Formación, Asistencia Técnica, Información y Trabajo en Red en apoyo al Desarrollo Local. Unidad Didáctica 7.
- De Simone, C. (2004). Análisis de las Exportaciones Agroindustriales. Período 2003-2004. Area de Análisis Económico de la Dirección de Economía Agropecuaria, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. Mimeo, Buenos Aires.
- Di Pace, M. *et al.* (1991). "Problemas ambientales en ciudades argentinas". En: Medio Ambiente y Urbanización N° 37, Buenos Aires.
- Díaz de Landa, M. y Cingolani, M. (2000). "Oportunidades y restricciones a la cooperación intermunicipal en los servicios descentralizados. El caso del sistema de salud en Córdoba, Argentina". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre, Santo Domingo.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M. C. (1996). En lo pequeño y lo pobre... ¿Qué pasa con la salud? Universidad Católica de Córdoba / Ed. Alveroni, Córdoba, Argentina.
- Díaz de Landa, M. (1993). "Nuevas tendencias en el liderazgo local. Explorando la emergencia del nuevo populismo fiscal". En: Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Universidad Católica de Córdoba. Vol 1. Córdoba, Argentina.
- Díaz de Landa, M. (1997). "Redes de influencia política, poder y desarrollo local". En: García Delgado, Daniel (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO / CBC / UCC, Buenos Aires.
- Díaz de Landa, M. (2001a). "Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba". En: Anuario V, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. El Copista, Córdoba, Argentina.
- Díaz de Landa, M. (Dir.) (2001). Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba, Informe del proyecto de investigación (PICTO/98). Mimeo, Córdoba, Argentina.
- Díaz de Landa, M. (2003). "Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: Micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial". Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- Díaz, C. (1999). "Para leer la innovación (notas de teoría y método)". En: Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario. Mimeo, Grupo Política & Gestión, Rosario, Argentina.
- Díaz, C. *et al.* (1997). "Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual en la ciudad de Rosario". Ponencia presentada al III Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Mar del Plata.
- Díaz, C.; Grandinetti, R., y Nari, P. (Comps.) (2002). Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.

- Dirección de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas (1984). Citado en Camacho Pico, J. (1998).
- Dirven, M. (2000). “El cluster: un análisis indispensable... una visión pesimista”. Presentado en el X Congreso Nacional de Estudiantes de Economía “Economías territoriales, instituciones y ética. ¿Crisis de paradigmas en Economía. Hacia dónde vamos?”, Universidad Nacional San Antonio del Abad del Cuzco, Perú, del 13 al 18 de noviembre. En Internet: <http://www.rimisp.cl/boletines/bol4/dirven.doc>
- Donato, V. (2001). Evolución territorial-sectorial de las Pymis. 1994-1920. Universidad de Bologna (Argentina) y Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas – IDI UIA, Buenos Aires.
- Durand, L. y Schmuck, M. E. (2003). “Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario”. En: Cravacuore, D. (Coord.) (2003), Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Elgue, M. (2001). “Territorios Organizados y Desarrollo Local Asociativo”. Ponencia presentada en el Comité de Investigadores Latinoamericanos de la Alianza Cooperativa Internacional, Buenos Aires.
- Elgue, M. (Comp.) (1999). Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas. Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- Escolar, M. (1996). “Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. Desafíos políticos ante la reforma institucional del estado urbano de la ciudad de Buenos Aires”. En Herzer, H., Ciudad de Buenos Aires, Gobierno y Descentralización. Ed. CBC / CEA - Programa Ciudad / AECl, Buenos Aires.
- Espandaburu, P. (2001), Municipio, Desarrollo y Empleo. Ed. Dunken. Buenos Aires.
- Esposito, C. (1995). “De la organización de innovación: una estructura organizativa para incubadora de empresas”. En: Memorias del VI Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica. Santiago de Chile.
- Evans, P. (1996). “Development Strategies across the Public-Private Divide”. World Development (Vol. 24, 6), June.
- Fara, L. (1985). “Luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano”. En Jelin, E. (Comp.) (1985), Los nuevos movimientos sociales. 2 Vol. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Farrah, M. (1997). Gestao pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. RAP, Río de Janeiro.
- Fay, R. (1996). “Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries”. Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 18. Paris.

- Felcman, I. *et al.* (1992). Cambios - Municipio y Políticas Públicas. Subsecretaría de Programas Regionales, Buenos Aires.
- Fernández de Luco, M. (1998). “Plan Estratégico”. En: Vanessia, J. C. (Comp.) (1998), Políticas públicas y desarrollo local. Ed. FLACSO / UNR IDR, Rosario, Argentina.
- Fernández, A. (1996), “Las políticas públicas”. En: Caminal Badia, Miquel (Coord.) (1996), Manual de Ciencia Política. Tecnos, Madrid.
- Fernández, R. (2001). Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. EURE (Santiago), Dic. Vol. 27, N° 82, p. 43-63.
- Fernández, S. (2003). “Políticas de reconversión productiva en la provincia de Córdoba. El caso de Colonia Caroya”. En: Cravacuore D. (Coord.) (2003), Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Fernández, R. y Telado, J. C. (2002). “PyMEs: desarrollo regional y sus condicionantes macro. Dinámica de acumulación general y especificidades del sistema financiero bancario en la Argentina de los '90”. En: Realidad Económica N° 188, Buenos Aires.
- Ferraro, C. (2003). “Desarrollo productivo local en Argentina”. Trabajo realizado en el marco del proyecto BID 925/OC-AR Per II, CEPAL. Mimeo, Buenos Aires.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002). “Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata”. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Buenos Aires.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000a). “Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela”. CEPAL, LC / BUE / R246, Buenos Aires.
- Filmus, D. (Coord.) (1997). El perfil de las ONGs en la Argentina. FLACSO / Banco Mundial, Buenos Aires.
- Finot, I. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.
- Fonteneau, B.; Nyssens, M., y Salam Fall, A. (2001). “El sector informal: ¿crisol de prácticas de economía solidaria?”. En: La Economía Social en el Norte y en el Sur. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Forni, P. (2001). “El surgimiento de las redes interorganizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires”. En: Revista de Ciencias Sociales N° 12. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Octubre, Buenos Aires.
- Forni, P. (2002). “Las redes interorganizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década de los '90”. Instituto de

Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Diciembre, Buenos Aires.

- Forni, P. (2004). "Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de La Matanza". Documento de Trabajo N° 29, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Septiembre, Buenos Aires.

- Francini, G. *et al.* (1992). Ciudades intermedias. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires.

- Frederic, S. (2004). Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

- Freire, M. y Stren, R. (Eds.) (2001). Los Retos del Gobierno Urbano. Instituto del Banco Mundial, Alfaomega Grupo Editor, México.

- Friedman, J. (1976). Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional. Editorial Diana, México.

- Friedman, J. (1991). Planificación en el ámbito público. MAP, Madrid.

- Fundación de Investigación para el Desarrollo (FIDE) (2005). "La cuestión distributiva". Mimeo, Buenos Aires.

- Fundación Grupo Innova (2002). Ranking Nacional de Municipios. Buenos Aires.

- Galasso, E. *et al.* (2001). "Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment". Mimeo.

- Galiano, S.; Heymann, D., y Tommasi, M. (2003). "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad". En: Desarrollo Económico N° 169, Buenos Aires.

- Gallart, M. A. (1993). "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión sobre la práctica de la investigación". En: Forni, F.; Gallart, M. A., *et al.*, Métodos Cualitativos II. La Práctica de la Investigación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- Gallicchio, E. (2003). "El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos". Ponencia en el V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.

- Gallicchio, E. (Coord.) (2002). La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias. Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo CLAEH-ALOP, Montevideo.

- Gamella, M. (1988). Parques tecnológicos e innovación empresarial. Fundesco, Madrid.

- García Delgado, D. y Garay, A. (1989). “El rol de los gobiernos locales en la política argentina”. En: Borja, J. *et al.*, Descentralización y democracia - Gobiernos locales en América Latina. CLACSO / Sur / CEUMT, Santiago de Chile.
- García Delgado, D. (1994). Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Ed. Norma - FLACSO, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (Comp.) (1997). Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- García Delgado, D. (1997a). “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1997b). “La reforma del Estado en la Argentina. De la inflación al desempleo estructural”. En: Reforma y Democracia N° 8, Mayo, Caracas.
- García Delgado, Daniel (2000). Estado-nación y globalización. Ariel, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2003). Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero. Ed. Grupo Norma, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2003a). “Desarrollo local y reconstrucción del país”. En: Revista del CIAS N° 525, Agosto.
- García Delgado, D. (2005). “Distribución del ingreso y pobreza en la Argentina postdefault. Aportes para una estrategia nacional de desarrollo con equidad. En el marco del Plan Fénix. Mimeo, Agosto, Buenos Aires.
- García Delgado, D. y Silva, J. (1985). “El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires”. En: Jelin, E. (Comp.), Los nuevos movimientos sociales. 2 Vol. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- García Delgado, D y Nosetto, L. (comp.) (2006) El desarrollo en en contexto posneoliberal. Ed CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.
- Garnier, L. (1999). “Función de coordinación de planes y políticas”. En: revista Instituciones y Desarrollo N° 5, Diciembre.  
<http://www.iigov.org/revista/>
- Garofoli, G. (1986). “Modelos locales de desarrollo”. En: Estudios Territoriales N° 22. Madrid.
- Garofoli, G. (1995). “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. En: Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (1995), Desarrollo económico local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996). “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. En: Desarrollo Económico N° 143, Buenos Aires.

- Gómez, A. *et al.* (1992). El Municipio Argentino. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- González Bombal, I. (1985). “Protestan los barrios. El murmullo suburbano en la política”. En: Jelin, E. (Comp.), Los nuevos movimientos sociales. 2 Vol. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2000). “Procesos políticos-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas”. En: Sociedad N° 16, Buenos Aires.
- Grillo, O. J. (1988). Articulación entre sectores urbanos populares y el Estado local (El caso del barrio de la Boca). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Grupo Sophia (1998). Hacia un nuevo Sector Público. Experiencias Exitosas en Gestión en Argentina. Ed. Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Grupo Sophia (2000). Planificación Estratégica Municipal. Modelos participativos de gestión. Ed. Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Grupo Sophia (2001). Buenas Prácticas Municipales. Ed. Grupo Sophia, Buenos Aires.
- GTZ (s/f). “Instrumentos para el Desarrollo Económico Local: Las Agencias de Desarrollo Económico Local”. En Internet:  
[http://www.wiram.de/toolkit/espanol/hexagon/hexa\\_governance\\_LEDA.htm](http://www.wiram.de/toolkit/espanol/hexagon/hexa_governance_LEDA.htm)
- Guigo, D. (1991). Poderes en la Administración Municipal. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hägerstrand, T. (1970). “Wath about people in regional science?”. Papers of the Regional Science Association, N° 24.
- Hall, P. (1996). Ciudades del Mañana. Ediciones Serbal, Barcelona.
- Hardoy, J. *et al.* (1978). Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización de América Latina. SIAP, Buenos Aires.
- Hardoy, J. E. *et al.* (1987). La Ciudad legal y la Ciudad ilegal. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hardoy, J. E. *et al.* (1988). Representando la Ciudad de América Latina. GEL, Buenos Aires.
- Hardoy, J. E. *et al.* (1989). Nuevas perspectivas en los estudios sobre historia urbana latinoamericana. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hayman, D. y Kosacoff, B. (Eds.) (2000). La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas. EUDEBA - CEPAL, Buenos Aires.

- Heck, M. (Coord.) (1993). Grandes Metrópolis de América Latina. FCE, San Pablo, Brasil.
- Hernández, A. M. (1984). Derecho Municipal. Depalma, Buenos Aires.
- Herrera Baigorria, J. D. (s/f). Análisis de distritos o clusters industriales: La experiencia internacional. En Internet:  
<http://www.econlink.com.ar/economia/clusters/clusters.shtml>
- Herzer, H. y Pérez, P. (1988). Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina. IIED y Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Herzer, H. (1997). Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Universidad de Buenos Aires. Mimeo, Buenos Aires.
- Hintze, S. *et al.* (1991). Trabajos y Condiciones de Vida en Sectores Populares Urbanos. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hirst, P. & Zeitlin, J. (1991). “Flexible specialisation versus post-fordism: theory, evidence and policy implications”, *Economy and Society*, 20, 1.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1994). Policy Analysis for the real world. Oxford University Press.
- ICDA (1997). La iniciativa local como respuesta al desafío local. Experiencias exitosas en la Argentina. Konrad Adenauer Stiftung / Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- IFAM (1998). Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 1. Buenos Aires
- IFAM (1998a). Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 2. Buenos Aires.
- IFAM (1998b). Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 3. Buenos Aires.
- IFAM (1999) Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 4. Buenos Aires.
- IFAM (1999a). Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 5. Buenos Aires.
- IFAM (1999b). Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos del IFAM N° 6. Buenos Aires.
- IFAM (1999c). “Participación y asociación intermunicipal”, En: IFAM (1999a), Cuadernos del IFAM N° 5, marzo.

- IFAM (2003). Microrregiones. Mimeo, Buenos Aires.
- Ilari, S. (2001). “La gestión local de la política social. Los casos de Quilmes y Florencio Varela”. En: Zicardi, A. (Comp.), Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO, México.
- Ilari, S. (2001a). “Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Noviembre, Buenos Aires.
- Ilari, S. (2002). “Manzaneras del Plan Vida = participación comunitaria?”. En: Licha, I. (Ed.), Gerencia Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ilari, S. (2002a). “Estrategias de Articulación en el Marco de la Crisis en Argentina”. En: Bomtempo, B.; De Carvalho, D.; De Souza, N., y Demo, P. (Orgs.), Novos Paradigmas da Política Social. Programa de Posgraduación en Política Social, Universidade de Brasilia, CDU 32:33, Colección Política Social, N° 1, Noviembre, Brasilia DF.
- Ilari, S. (2002b). “Fragmentación y articulaciones de la política social local”. En: Cravacuore, L. (Comp.), Innovación en la Gestión Municipal. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- INAP (2001). Cooperación Intermunicipal en Argentina. EUDEBA, Buenos Aires.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda. Datos preliminares.
- Ingram, G. K. (1998). “Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?”. Urban Studies, Vol. 35 N° 37.
- IPES (s/f). “Agencias para el Desarrollo Económico Local”. En Internet: <http://www.ipes.org/72.0.html>
- Isaacs, R. (1948). “The neighborhood”. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 14 N° 2.
- Isuani, Esnesto (1985). Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina. CEAL, Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2000). Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional. INAP, Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2000a). “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”. Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD. Octubre, Santo Domingo.
- Iturburu, M. (2001). Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2a. edición). INAP, Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003). Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

- Jelin, E. (1989). Movimientos sociales. Mujeres. Rock nacional. Derechos humanos. Obreros. Barrios. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Jones, C. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Duxbury Press, Belmont, USA.
- Koepfel, R. (2001). Constructing clusters in Minas Gerais (Brazil). The private initiative view. Presentado en “The 2001 Competitiveness Institute Conference: Clusters and The New Economy”. Arizona, EE.UU., Octubre. En Internet: <http://www.competitiveness.org/filemanager/download/277/Rkoepfel.pdf>
- Kooiman, J. (Dir.) (1993). Modern Governance. New Government-Society interactions. Sage, London.
- Kosacoff, B. (1998). “Estrategias empresariales y ajuste industrial”. En: Kosacoff, B. (Ed.) (1998), Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desafío industrial frente a nuevas incertidumbres. CEPAL / Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (Ed.) (1998). Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desafío industrial frente a nuevas incertidumbres. CEPAL / Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y Porta, F. (1998). “Apertura y estrategias de las empresas transnacionales en la industria argentina”. En: Kosacoff, B. (Ed.) (1998), Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desafío industrial frente a nuevas incertidumbres. CEPAL / Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Kublinski, A. (1977). Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional, FCE, México.
- Kublinski, A. (Comp.) (1985). Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales. En Homenaje a Jacques Boudeville. FCE, México.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2000). “Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa”. En: Realidad Económica N° 176, Buenos Aires.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2002). “Sector industrial. La industria argentina en el escenario posconvertibilidad”. En: Realidad Económica N° 190, Buenos Aires.
- Lazarte, H. A. (2000). “Las Agencias de Desarrollo Económico Local: Promoviendo la Empresarialidad en el Marco del Desarrollo Humano Sostenible. El caso de Centroamérica”. OIT. En Internet: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/led/publ/latins.htm>
- Lechner, N. (1997). “Tres formas de coordinación social”. En: Revista de la CEPAL N° 61, Abril, Santiago de Chile.

- Lefevre, C. (1998). "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review". *International Journal of Urban and Regional Research*, N° 22.
- Lifschitz, R. (1998). "Planificación y estrategia: la experiencia de Rosario". En: Vanessia, J. C. (Comp.) (1998), *Políticas públicas y desarrollo local*. Ed. FLACSO / UNR IDR. Rosario, Argentina.
- Lisio, C. (1999). "Una construcción diferente". En: Elgue Comp. (1999), *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- Llisterri, J. J. (2000). "Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas oportunidades operativas". Documento de discusión. Grupo Asesor de la Pequeña y Mediana Empresa. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo. En Internet:  
[http://www.desarrollolocal.org/documentos/nuevos\\_docs/Competitividad\\_y\\_DEL.pdf](http://www.desarrollolocal.org/documentos/nuevos_docs/Competitividad_y_DEL.pdf)
- Llovet, H. (1986). *Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Bs. As. (1960-1980)*. CISEA, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1992). *La modernización excluyente: Transformación económica y Estado del bienestar en Argentina*. Losada, Buenos Aires.
- López, A. y Lugones, G. (1998). "Los tejidos locales ante la globalización del cambio tecnológico". En: *Revista Redes* N° 12. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- López, S. (2003). "Sumando esfuerzos para el desarrollo económico local y regional". En: Cravacuore, D. (Comp.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- López, S. y Fernández, S. (2002) "La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Experiencias cordobesas". En: Díaz, C.; Grandinetti, R., y Nari, P. (Comp.), *Tecnología y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Editorial HomoSapiens, Rosario.
- Madoery, O. (1997). "La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario". En García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- Madoery, O. (2001). "El proyecto político local como alternativa de desarrollo". En: *Política y Gestión*, Vol. 2. Rosario, Argentina.
- Madoery, O. *et al.* (2002). "Nuevos instrumentos de política de desarrollo en el Gran Rosario: el desafío de crear una agencia para el desarrollo regional". En: Díaz, C.; Grandinetti, R., y Nari, P. (Comp.), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Ed. HomoSapiens, Rosario Argentina.

- Madorey, O. (2003). “La experiencia institucional de apoyo al desarrollo local en Cañada de Gómez”. En: Cravacuore, D. (Coord.) (2003), Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Management para Municipios (1998). “Estrategias para el desarrollo local”. Número especial de la revista Management para Municipios. Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2002). “Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina”. En: Castanga, A.; Raposo, I., y Woelfin, M. (2002), Globalización y Territorio. VI Seminario Internacional. Red de investigadores sobre globalización y territorio. Ed. UNR, Rosario, Argentina.
- Marienhoff, M. (1995). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Martínez, A. (1987). “Gestión y planificación de los parques tecnológicos”. En: Economía Industrial N° 258.
- Martínez, E. (2002). El papel del INTI. Su responsabilidad en el momento argentino. Mimeo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.inti.gov.ar>
- Mas, F. (s/f). Estructuras de Apoyo Empresarial: el Modelo de la Región de Valencia, Redes de Empresas y Desarrollo Local. OCDE.
- Massolo, A. (Comp.) (1998). Municipio y desarrollo local en la región del Comahue. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- Mautone, A (1998). “Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del PER”. En: Vanessa, J. C. (Comp.) (1998), Políticas públicas y desarrollo local. Ed. FLACSO / UNR IDR. Rosario, Argentina.
- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. En: Instituciones y Desarrollo N° 7, Noviembre, Barcelona ([www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista)).
- Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En: Reforma y Democracia N° 21, Octubre, Caracas.
- Mckinney, J. C. (1998). Tipología constructiva y teoría social. Amorrortu, Buenos Aires.
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). Las políticas públicas. Ariel, Barcelona.
- Merklen, D. (1991). Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo Nuestro. Catálogos, Buenos Aires.
- Merlinsky, G. (2001). “Microemprendimientos y redes sociales en el Conurbano. Balance y desafíos de la experiencia reciente”. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

- Merlinsky, G. y Rofman, A. (2004). “Políticas de Desarrollo Local basadas en la Promoción de la Economía Social en los Municipios del Conurbano Bonaerense”. Ponencia presentada en el VI Seminario de REDMUNI, “Teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina”. Villa María, Córdoba, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2003). Plan “Manos a la Obra”. Presentación en Power Point.
- Ministerio de Economía y Producción (2005). Análisis Económico N° 3: Empleo e Ingresos en el Nuevo Contexto Macroeconómico. Marzo. MECON, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Producción (2005a). Análisis Económico N° 4: Evolución Reciente de la Economía Argentina y Perspectivas de sostenibilidad: un enfoque comparado. Septiembre. MECON, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2003). “Dinámica del empleo y rotación de empresas”, Informe 2° Trimestre 2002 / 2° Trimestre 2003.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2002). Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Manual de Instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos. Mimeo. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar>
- Ministerio del Interior / Banco Mundial (2002). Argentina: Provisión de Servicios Municipales, Temas y Opciones. Buenos Aires.
- Mirabella, R. (2002). “Estrategias de desarrollo económico en el marco de la cooperación público-privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela”. Ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de REDMUNI. Noviembre, Córdoba.
- Monteverde, R. (2002). “Apuntes sobre cinco años de planificación estratégica en Argentina (1996 - 2001)”. En Díaz, C.; Grandinetti, R., y Nari, P. (Comps.), Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas. Ed. HomoSapiens, Rosario.
- Moro, J. y Rogi, C. (2001). “Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico”. Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD. Buenos Aires. En Internet:  
<http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html>
- Municipalidad de Córdoba (1996). “Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba. Documento N° 1”. Diciembre, Mimeo.
- Muñoz, O. (s/f). “Hacia la construcción de un cluster”. En Internet:  
[http://www.minmineria.cl/img/Hacia\\_la\\_construccion\\_de\\_un\\_cluster.pdf](http://www.minmineria.cl/img/Hacia_la_construccion_de_un_cluster.pdf)
- Naclerio, A. y Bonaparte, R. (1998). “Los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires: estructura económica y asociatividad productiva”. En: Informe de Coyuntura, Año 8, N° 76.

- Nafria, G. (1997). “El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires”. En García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- Nardacchione, Daniel (s/f). *Deliberación Pública y Planificación Estratégica. Reflexiones a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Mimeo.
- OECD (1997). *Globalisation and Small and Medium Enterprises*. OECD, Paris.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa, México.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Ed. Paidós, Barcelona.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Ed. Paidós, Barcelona.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad - Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*. Humanitas, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997a). “Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego”. En: Oszlak, O. (Comp.) (1997), *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Vol. 1. CEA / Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2000a). “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. Ponencia a ser presentada en el Panel “Reforma e inovácao em épocas de escassez aguda de recursos”, en el marco del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, 28-31 de octubre de 2003. Versión preliminar.
- Oszlak, O. (2000). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1995). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. En: revista *Redes* N° 4. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Palermo, V. (1999). “¿Mejorar para empeorar?: la dinámica política de las reformas estructurales argentinas”. En: Torre, J. C., *et. al.*, *Entre el abismo y la ilusión: peronismo, democracia y mercado*. Ed. Norma, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma / FLACSO, Buenos Aires.

- Parra, C. y Dooner, C. (2001). “Nuevas Experiencias de Concertación Público-Privada: las corporaciones para el desarrollo local”. En: revista Medio Ambiente y Desarrollo N° 42. Agosto. CEPAL.
- Passalacqua, E. (2000). “Algunas reflexiones en torno a la coordinación”. En: Actuar en Red N° 1, Mayo, Buenos Aires.
- Passalacqua, E. y Villar, A. (1994). “La política social en los municipios argentinos: un panorama global”. En: Revista de Ciencias Sociales N° 1. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Passalacqua, E. (1988). “Notas sobre participación y partidos políticos en el municipio”. En: Herzer y Pérez (1988), Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina. IIED y Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Peres, W. y Stumpo, G. (2002). Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. CEPAL / Siglo XXI, Buenos Aires.
- Peters, G. (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. En: Reforma y Democracia N° 27. Octubre, Caracas.
- Pierre, J. (2000). Governance, Politics and the State. MacMillan, New York.
- Piore, M. y Sabel, Ch. (1990). La Segunda Ruptura Industrial. Alianza Editorial, Madrid.
- Pérez, P. (1991). Municipio, Necesidades Sociales y Política Local. IIED, Buenos Aires.
- Pérez, P. (1994). Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Pérez, P. y Gamillo, G. (1994). Basura Privada, Servicio Público. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Pérez, P. *et al.* (1991). Gobierno local en áreas metropolitanas de América Latina. Medio ambiente y urbanización. IIED-AL, Buenos Aires.
- Plan Fénix (2003). “Economías Regionales. Segundo Encuentro de Universidades Nacionales. Río Cuarto, 24 y 25 de marzo de 2003”. Ed. Universidad Nacional de Río Cuarto y UBA.
- PNUD - BID (1998). El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina. Edilab, Buenos Aires.
- Poggiese, H. (2000). “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo `saber-hacer` en la gestión de la ciudad”. En: Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, Conceptos y Valores. Ed. CLACSO, Buenos Aires.

- Polese, M. (1998). Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Ed. Libro Universitario Regional, San José, Costa Rica.
- Porter, M. (1991). La ventaja competitiva de las naciones. Ed. Vergara. Buenos Aires.
- Prats, J. (s/f). “Gobernar en tiempos de turbulencias”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Papers. Paper N° 19. En Internet: <http://www.iigov.org/papers>
- Prats, J. O. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En: Instituciones y Desarrollo N° 134-15. Diciembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Proyecto Local (2002). Incubadoras o Viveros de Empresas. Barcelona. En Internet: <http://www.proyectolocal.org/Documents/2/Incubadoras%20de%20empresas.doc>
- Proyecto Local (s/f). “Los agentes del Desarrollo Local”. En Internet: <http://www.proyectolocal.org/Documents/2/Planificación%20y%20gestión%20del%20desarrollo%20local.doc>
- Putman, R. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions In Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, USA.
- Razeto, L. (1990). “Economía de Solidaridad y Organización Popular”. En: Organizaciones Económicas Populares. Más allá de la informalidad. Servicio Cristiano de Cooperación, Buenos Aires.
- Resse, E. (1998). “El Plan Estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad”. En: Vanessa, J. C. (Comp.) (1998), Políticas públicas y desarrollo local. Ed. FLACSO / UNR IDR. Rosario, Argentina.
- Rhi-Sausi, J. L. (2001). “Agencias de Desarrollo Económico Local. Concertación Público-Privada: La Experiencia Italiana”. Presentación realizada en el Seminario “Desarrollo Económico Local”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. 29 y 30 de octubre de 2001. En Internet: <http://www.iadb.org/sds/doc/DesLocalRHISAUSSI.pdf>
- Rhi-Sausi, J. L. (Ed.) (2004). El Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea. RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas.
- Rhi-Sausi, J. L. (2004a). “Desarrollo local, clusters de PyMEs e innovación territorial: agenda para una alianza estratégica euro-latinoamericana”. En: Rhi-Sausi (Ed.) (2004), El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea. RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas.
- Rodwin, L. (1972). Países y Ciudades. Comparación de Estrategias para el Crecimiento Urbano. 1ª Edición en Español. Ediciones SIAP, Buenos Aires.

- Rofman, A. (1994). "Transformaciones demográficas, sociales y económicas en nivel urbano regional en la Argentina contemporánea. El impacto del modelo de acumulación vigente". En: Realidad Económica N° 126, Buenos Aires.
- Rofman, A. (1999). Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Rofman, A. (2000). Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Rofman, A. (2002). "Transformaciones regionales en la Argentina contemporánea. El perfil general del fenómeno". En: Castanga, A.; Raposo, I., y Woelfin, M. (2002), Globalización y Territorio. VI Seminario Internacional. Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Ed. UNR, Rosario, Argentina.
- Rofman, Adriana. (2005). Políticas socioproductivas: Un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense. Buenos Aires, Mimeo.
- Rofman Adriana y Villar A (2006) Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Rofman, A. (s/f). Economías Regionales; Situación Actual y Propuestas de Reactivación con Equidad Social. Mimeo.
- Rosatti, H. (1991). Tratado de Derecho Municipal. Tomo III. Ed. Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, Argentina.
- Rose, R. (1984). Do Parties Make a Difference. MacMillan, London.
- Rose, R. (1998). El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales. FCE, México.
- Rose, Richard (s/f). Comparing Public Policy. University of Strathelyde.
- Saba, A. (1997). El modelo italiano. La especialización flexible y los distritos industriales. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata; La Plata, Argentina.
- Sabel, Ch. (1992). "Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy". In: Pyke, Frank and Werner Sengenberger (eds.), Industrial districts and local economic regeneration. International Institute for Labour Studies, Geneve.
- Sánchez Flores, S. (2002). "Capacitación de los Trabajadores Sociales como Agentes de Desarrollo Local". Montpellier, Francia. En Internet: [http://www.aforts.com/colloques\\_ouvrages/colloques/actes/interventions/sanchez\\_susan\\_a.doc](http://www.aforts.com/colloques_ouvrages/colloques/actes/interventions/sanchez_susan_a.doc)
- Sassen, S. (1991). The Global City. Princeton University Press; New York, London, Tokyo.

- Sassen, S. (1997). “Las ciudades en la economía global”. Simposio “La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo”. Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, 13-15 de marzo. Mimeo.
- Sassen, S. (1998). “Urban Economies and Fading Distances”. Megacities Lectures ([http://www.megacities.nl/lecture\\_sassen.htm](http://www.megacities.nl/lecture_sassen.htm)).
- Schorr, M. (2004). Industria y Nación. Ed. Edhasa, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2005). “Argentina: ¿muerte y resurrección?”. En: Realidad Económica N° 211, Abril-Mayo, Buenos Aires.
- Schweinheim, G. (1998). “Innovación en administración, gestión y políticas públicas”. En: Revista de Investigaciones del INAP N° 0, Buenos Aires.
- Scott, W. (1988). Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe. Pion Limited, London.
- Scotti, S. (2002). Importancia y viabilidad de la generación de nuevas Pymes mediante el funcionamiento de incubadoras de empresas en las universidades nacionales y/o municipales. Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires. En Internet: [http://www.unlm.edu.ar/contenidos/academicas/investigaciones/P\\_economicas/B090/pagina%20principal.htm](http://www.unlm.edu.ar/contenidos/academicas/investigaciones/P_economicas/B090/pagina%20principal.htm)
- Secretaría de Empleo (2003). Perfil educativo y ocupacional de los beneficiarios. Mimeo. Disponible en: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Secretaría de Empleo (2005). Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo. Mimeo, Buenos Aires.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2005). La responsabilidad social empresaria en el Plan “Manos a la Obra”. Mimeo, Buenos Aires.
- Secretaría para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva de la Nación – SECyT– (2004). Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos. Disponible en Internet: [http://www.secyt.gov.ar/pype/incubadoras\\_pype.htm](http://www.secyt.gov.ar/pype/incubadoras_pype.htm)
- Sidicaro, R. (2001). La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001). Libros del Rojas (UBA), Buenos Aires.
- SIEMPRO (2003). Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios. Presentación en Power Point. Disponible en Internet, en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)
- SIEMPRO (2003a). Caracterización de los Potenciales Beneficiarios del Programa “Manos a la Obra”. Informe en base a datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2001. Informe Preliminar. Mimeo.

- SIGEN (2002). Informe sobre Consejos Consultivos. Programa de Emergencia Alimentaria. Programa Jefes y Jefas de Hogar. Mimeo, Buenos Aires.
- Silva Lira, I. (2005). “Desarrollo económico local y competitividad territorial”. En: Revista de la CEPAL N° 85, Abril, Santiago de Chile.
- Simonetti, J. (2002). El fin de la inocencia: ensayos sobre la corrupción y la ilegalidad del poder. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Skocpol, T. (1989). “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. En: revista Zona Abierta N° 50, Madrid.
- Spigariol, M. J. y Gómiz Gómez, J. A. (2003). “Políticas de empleo en tiempos del neoliberalismo: el país y la Provincia de Río Negro”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, “Sociedad, Estado y Administración”, 27 al 29 de noviembre, Ciudad de Córdoba.
- SSPTyEL, Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas Económicas (2004). Evolución reciente de la situación laboral, resultados de la EPH, IV trimestre 2004. Mimeo, Buenos Aires.
- Stuhlman, L. y Alabes, G. (1994). “Planeamiento Estratégico Consensuado Territorial”. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Subirat, J. (1996). “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”. En: Ministerio de Administraciones Públicas (1996), Lecturas de Gestión Pública. Madrid.
- SSPYyEL (2004). Empleo y patrón de Crecimiento Económico. Mimeo, Buenos Aires.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Tecco, C. (1993). “Acerca de los desafíos socioeconómicos y ambientales de la gestión urbana. El caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina”. En: Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), N° 117, Enero-Junio de 1993, Quito.
- Tecco, C. (1994). “Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional”. En: Administración Pública y Sociedad N° 9, Diciembre. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.
- Tecco, C. (1997). “Sobre las características de la gestión pública en municipios pequeños e intermedios”. En: Administración Pública y Sociedad N° 10. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.
- Tecco, C. (1997a). “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los desafíos y roles institucionales”. En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo

de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires

Tecco, C. (1997 b). "El papel de los municipios como gestores del desarrollo local-regional". Ponencia presentada al III Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Mar del Plata, Argentina.

- Tecco, C. (2001). "Innovación en la gestión municipal: análisis de casos". En Díaz de Landa, M. (Dir.) (2001), Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba, Informe del proyecto de investigación (PICTO/98). Mimeo, Córdoba, Argentina.

- Tecco, C. (2002). "Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local". En: Daniel Cravacuore (Comp.), Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.

- Tecco, C. y Bersan, J. (1993). "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en la provincia de Córdoba". En: Administración Pública y Sociedad N° 8. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.

- Tecco, C. y Bersan, J. (2000). "La Cooperación Intermunicipal como Estrategia de Gestión Metropolitana. Un Desafío para el Area Metropolitana Córdoba (AMC), Argentina". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, Octubre de 2000, Santo Domingo, República Dominicana.

- Tecco, C. y Bersan, J. (2001). "Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipales la provincia de Córdoba durante el período 1988-1998". En: INAP (2001), Cooperación Intermunicipal en Argentina. EUDEBA, Buenos Aires.

- Teixidó, C. (2003). "El municipio de Campana. Una experiencia innovadora de concertación publico-privada". En: Cravacuore, D. (Coord.) (2003), Alianzas para el desarrollo local en la Argentina. Ed. Dunken, Buenos Aires.

- Torres, H. (1998). "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites". En: Seminario de Investigación Urbana "El Nuevo Milenio y lo Urbano". Mimeo. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", UBA, Buenos Aires.

- Unión Europea (1995). Citado en Camacho Pico, J. A. (1998).

- Uria, R. (1972). "Las Variables Sociales del Desarrollo Regional en América Latina". En: Ardió, J. y Geisse, G. (Comp.), Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Ediciones SIAP, Buenos Aires.

- Valdez, E. (1998). "Fragmentación urbana: los guetos urbanos residenciales. El caso del Country Las Delicias". Tesis de Licenciatura, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca. Catamarca, Argentina.

- Vanessa, J. C. (Comp.) (1998). Políticas públicas y desarrollo local. Ed. FLACSO / UNR IDR. Rosario, Argentina.

- Vanossi J. *et al.* (1984). El Municipio. Ed. Ciudad Argentina, Mendoza.
- Vapnarsky, C. y Pantelides, E. (1987). La Formación de un Area Metropolitana en la Patagonia. CEUR, Buenos Aires.
- Vapnarsky, C. *et al.* (1990). El Crecimiento Urbano en la Argentina. IIED, Buenos Aires.
- Vázquez Barquero, A. (1988). Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo. Ed. Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1993). Política Económica Local. Ed. Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1998). “Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual”. Proyecto CEPAL / GTZ, “Desarrollo Económico Local y Descentralización”, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (2001). Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.
- Veciana, J. M. (1990). Formas y Experiencias Extranjeras sobre el Fomento de Iniciativas Empresariales desde la Universidad. Fundació Empresa i Ciència, Barcelona.
- Victory, C. (1997). Experiencias territoriales de Desarrollo Local. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile.
- Victory, C. (1997a). Planificación estratégica municipal y desarrollo local. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile.
- Villar, A. (1999). “Políticas sociales municipales: limitaciones y asistencialismo”. En: POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político N° 5, Buenos Aires.
- Villar, A. (2002). “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del BEL”. En: Cravacuore, D. (Comp.) (2002), Innovación en la Gestión Municipal. Ed. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- Villar, A. (2003). “La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. Disponible en Internet:  
[http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0109](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0109)
- Zuccherino, R. M. (1983). Derecho público provincial argentino y comparado. Ed Lex, La Plata.
- Zuccherino, R. M. (1986). Teoría y práctica del Derecho Municipal. Ed. Depalma. Buenos Aires.