

II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Gobernanza y políticas en materia de producción y empleo.
Un análisis en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires -Argentina

Dr. Rodrigo Carmona (UNGS/CONICET)

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), a partir del escenario de cambio político y reestructuración económica abierto en Argentina a fines del año 2015. En este marco, se consideran las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados durante el período 2011-2017. Por otro lado, se examina también la intervención estatal en la materia con especial atención a las relaciones intergubernamentales y a las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno desde un enfoque de gobernanza.

Palabras claves: Gobernanza, políticas, empleo y producción, municipios

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central examinar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), a partir del escenario de cambio político y reestructuración económica abierto en Argentina a fines del año 2015. De este modo, se contemplan las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados durante el período 2011-2017. Por otra parte, se analiza también la intervención estatal en la materia con especial atención a las relaciones intergubernamentales y a las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno desde un enfoque de gobernanza.

El campo de intervención de la producción y el empleo abarca una serie amplia de iniciativas que tienen por finalidad –aunque no exclusivamente- promover las actividades productivas, en un rango de acciones diversas algunas con sesgo más social que buscan integrar a actores vulnerables al sistema productivo, otras con sesgo más económico que persiguen objetivos de desarrollo de potencialidades económicas del territorio. Es decir, el amplio abanico de intervenciones se orienta a los actores informales integrados más periféricamente o des-integrados al sistema y también a los más dinámicos e institucionalizados en el mercado.

En estos términos, el trabajo pretende dar cuenta de cómo se reconfigura la matriz de políticas orientadas a la producción y el empleo local en un territorio heterogéneo como el de la Región

Metropolitana de Buenos Aires, qué continuidades y rupturas se presentan a partir del cambio de gestión nacional y provincial en el marco de los municipios considerados, y qué desafíos en términos de gobernanza se abren a partir del nuevo escenario.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se presenta el marco conceptual dando cuenta de los principales aspectos que hacen a la intervención estatal en materia de desarrollo local, relaciones intergubernamentales y gobernanza a nivel territorial. Seguidamente, se contemplan las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados y las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno. Por último, se esbozan algunas conclusiones finales sobre las temáticas de referencia desde una perspectiva de gobernanza.

1) Análisis sobre políticas locales y desarrollo en espacios metropolitanos

Las reformas económicas de orientación “neoliberal” desplegadas en América Latina en los años noventa, con su revitalización actual en varios países, junto al proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales establecieron nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales. Por un lado, los municipios sufrieron una ampliación de sus funciones y responsabilidades y en menor medida de sus atribuciones, debiendo proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello implicara mayormente un incremento de recursos (técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos) acorde al crecimiento y complejidad de sus tareas. Por otro lado, generaron un proceso de resignificación y en alguna medida jerarquización del ámbito local. Los municipios, en tanto primer “ventanilla” gubernamental, aparecieron revalorizados por su mayor grado de cercanía y receptividad para resolver problemas y conflictos ante los cambios en el nuevo escenario (Cravacuore, 2004; Cabrero Mendoza, 2005; Carmona, 2012; Casalis, 2017).

Aunque los límites de lo “local” pueden variar en función de las características históricas y culturales y los procesos funcionales que adoptan los emplazamientos territoriales, es posible señalar a la esfera municipal como una instancia central de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. Por ende, uno de los ejes fundamentales a escala local/municipal se vincula con las actividades productivas y el empleo. La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sustentado en la articulación de los actores locales puede generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fuertemente desde el gobierno nacional y regional/provincial. En consecuencia, el establecimiento de relaciones asociativas y de cooperación, entre empresas, organizaciones locales y el Estado constituyen aspectos importantes en la creación de un ambiente propicio que resulte en un aumento de la capacidad productiva y competitiva de estos espacios (Boscherini y Poma, 2000; Camagni, 2002; Mazorra et al, 2005; Carmona, 2008).

Más específicamente, la dimensión metropolitana en ciudades con fuertes niveles de fragmentación social, productiva e institucional plantea dificultades para el desarrollo local pensado de manera endógena y enfatiza la importancia de examinar con mayor detalle la complejidad de este tipo de territorios. Así, el espacio metropolitano es el resultado de la coexistencia de una diversidad de ámbitos territoriales diferentes, que se constituyen con relación a las dinámicas, cuestiones y actores que organizan la vida social y económica de la ciudad. Lo metropolitano constituye entonces una unidad

amplia y diversa de procesos y estructuras urbanas, que constituye el resultado del crecimiento de una ciudad, y por lo tanto, supera los límites del gobierno municipal que fue creado para hacerse cargo de su gestión (Narodowski, 2007; Borello, 2007; Pírez, 2008; Carmona, 2009).

En este marco, las formas de hacer política y los estilos de gestión local han sido abordados en la literatura para el caso argentino. Distintos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de “hecho” frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones. La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios. y obligó también a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (García Delgado, 1997; Chiara, 1999; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

Diversas investigaciones han destacado también la importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político (Badía, 2003), sobre la descentralización en el ámbito territorial y metropolitano (Badía, 2004; Badia y Carmona, 2005), sobre la multi-intervención y fragmentación socio espacial como contexto para nuevas políticas urbanas (Badia, Carmona, Rofman y Soldano, 2008) o sobre la dimensión territorial de la política (Frédéric, 2004; Pirez, 2005 y 2008; Badía, Carmona y Soldano, 2008).

Resulta relevante indagar así los principales instrumentos de política municipal y las relaciones intergubernamentales (RIG) establecidas en el contexto económico y sus impactos en el plano local y regional. En primer lugar, es posible partir de la idea de matriz de intervención como el conjunto de políticas o iniciativas estatales implementadas a nivel municipal, más allá de que su diseño se origine en otra jurisdicción. En esta matriz intervienen actores estatales y no estatales en una dinámica definida por los recursos relativos que estos poseen y los marcos institucionales dentro y sobre los cuales estos operan (Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

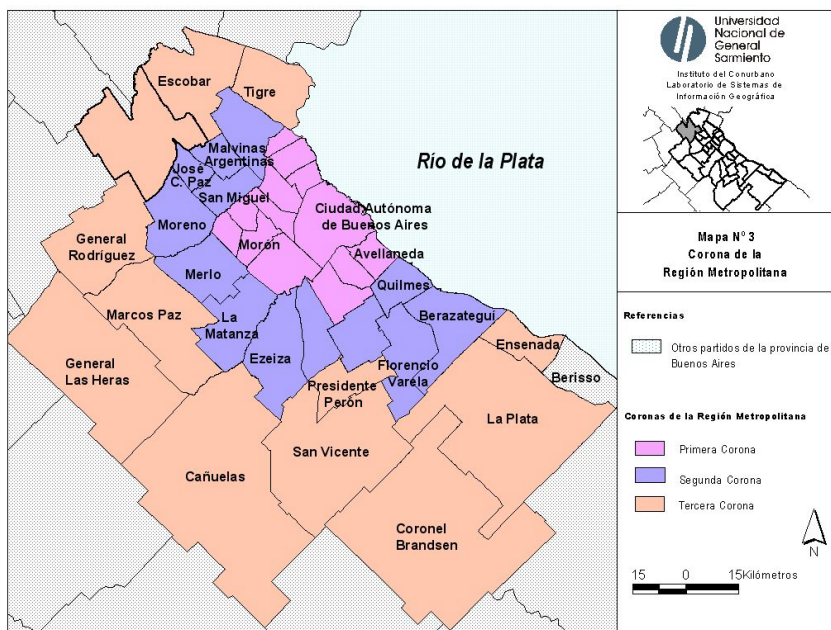
Consideramos a las RIG como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado, esto es un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal. Por ende, las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y, en última medida, viabilizar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jornada, 2002; Escolar et al., 2011).

Los procesos socio-políticos en espacios territoriales se establecen así a partir de una situación de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. Puede aseverarse entonces que la gobernanza en la literatura especializada plantea el pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sostenida en la primacía excluyente del gobernante en términos de la dirección y conducción política, a un escenario donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales. De esta forma, resulta central la puesta en marcha de estrategias de desarrollo territorial sobre un eje de gobernanza, que permita estimular interacciones dinámicas entre los diversos actores intervinientes redes multinivel, “multiescalares” o multigeográficamente compuestas, que sean coherentes con el entorno y las trayectorias en donde se aplican. (Aguilar Villanueva, 2007; Vigil y Fernández, 2012; Carmona, 2012).

2) La Región Metropolitana de Buenos Aires y municipios a considerar

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) abarca el continuo urbano que comienza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se extiende a una serie de partidos de la provincia de Buenos Aires, hasta las principales cabeceras de las líneas de ferrocarril. Entre los distintos criterios de regionalización que se utilizan para establecer el área geográfica que abarca la RMBA, adoptamos el que se basa en los movimientos pendulares que diariamente realizan las personas para satisfacer sus necesidades, principalmente laborales, pero también educativas, de salud y de consumo. Estos movimientos tienen cierta correspondencia con la estructura de transporte de la RMBA. Como no se cuenta con información estadística detallada acerca de la magnitud y proporción de dichos movimientos, para establecer el área abarcada por la RMBA puede considerarse como límite exterior el de los partidos donde se encuentran las cabeceras de las líneas de ferrocarril y de autotransporte de pasajeros que llegan a la Ciudad de Buenos Aires (ver mapa 1).

Mapa 1 - Región Metropolitana de Buenos Aires



La RMBA incluye al Área Metropolitana de Buenos Aires, que comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires, y partidos ubicados fuera de ésta pero que tienen fuertes interrelaciones con el resto de la metrópoli (según los criterios adoptados puede comprender un total de cuarenta municipios). Al mismo tiempo, este continuo urbano presenta enormes déficits sociales e infraestructurales. Conviven grandes empresas nacionales y transnacionales, pequeñas empresas, emprendimientos familiares, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo insertas en tramas productivas e institucionales con grados muy variables de desarrollo (Borello, 2000 y 2007; Couto, 2018).

La estructura y dinámica económica de la RMBA está fuertemente condicionada por su histórica posición de centralidad en la vida económica argentina. Esta región concentra la mayor parte de la actividad industrial y financiera del país. Este proceso de concentración, se explica, por los factores de

atracción propios de las ciudades metropolitanas, como los servicios a la producción, la especialización del mercado de trabajo y, fundamentalmente en estas últimas décadas, el acceso a la información,

Estas tendencias se expresan con nitidez en la situación relativa del mercado de trabajo de la RMBA respecto del ámbito nacional. Esta región muestra, según el INDEC, la tasa de actividad más elevada del país a la vez que enfrenta situaciones de desempleo y subempleo más críticas que las de otras regiones. La presencia de los factores propios de las tendencias globalizadoras de la economía mundial no ha sido suficiente, sin embargo, para generar una dinámica de modernización de la estructura productiva de la región, y su equiparación con el nivel de desarrollo tecnológico de las metrópolis centrales. La estructura productiva de la RMBA mantiene los rasgos fundamentales de su configuración tradicional, y no se ha alterado sustancialmente la tendencia histórica de localización industrial, consistente en un proceso de periferización, desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hacia los partidos del Conurbano más alejados.

Como resultado de estos procesos, la estructura económica y productiva de la RMBA muestra un alto grado de heterogeneidad, configurándose una estructura territorial fragmentada entre algunos centros o ejes dinámicos y grandes espacios de estancamiento o crecimiento limitado. Esta estructura es producto de factores que operan principalmente a escala metropolitana, puesto que las decisiones de inversión se toman en función del mercado de tierras, de servicios y de mano de obra de la metrópoli en su conjunto.

Los municipios seleccionados para el análisis son San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz (en el segundo cordón o corona del GBA), ubicados en el noroeste de la RMBA. Estos distritos exhiben similitudes y diferencias en términos institucionales y sociodemográficos. Los tres municipios se crean a partir de la división del anterior partido de General Sarmiento y comienzan a funcionar el 10 de diciembre de 1995, predominando la influencia del peronismo en su conducción política y liderazgos de corte personalista. En términos sociales y demográficos, los tres municipios cuentan con una cantidad de población similar (más de 250 mil habitantes cada uno), siendo San Miguel el municipio con menores índices de pobreza y vulnerabilidad respecto a Malvinas Argentinas, en un nivel intermedio, y José C. Paz, el distrito con mayores dificultades socioeconómicas y densidad poblacional (cuadro 1).

Cuadro 1- Indicadores sociodemográficos para los municipios seleccionados

	San Miguel	Malvinas Argentinas	José C. Paz
Superficie (km2)	82	63	50
Población (2010)	276.190	322.375	265.981
Población (2001)	253.133	290.691	213.274
Densidad	3.061	5.117,	5.319

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2010 Y 2001).

En su conjunto, el territorio comprendido tiene una población de casi 900 mil habitantes y su superficie abarca alrededor de 200 km2. Esta área de alta densidad poblacional, en mayor medida en José C. Paz y Malvinas Argentinas, muestra también heterogeneidades sociales y económicas marcadas. De esta forma para el trabajo, se propone una metodología cualitativa de investigación sobre la base de los tres casos de estudio seleccionados buscando examinando la matriz de políticas orientadas a la producción

y el empleo local a partir del cambio de gestión nacional y provincial dado en el año 2015¹, y qué desafíos en términos de gobernanza se abren a partir del nuevo escenario.

3) Programas orientados a la producción y el empleo en los municipios seleccionados

Las políticas públicas dirigidas a la producción y al empleo desarrolladas en los municipios seleccionados durante los años 2011-2015 y 2015-2017 han sido variadas (cuadro 2). Por lo general, son diseñadas desde un conjunto amplio de organismos públicos de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y carteras a nivel sectorial (industria, agro, ciencia y tecnología, mayormente) e incluyen en algunos casos la participación del sector privado en su implementación.

Cuadro 2. Programas de producción y empleo de las diferentes niveles de gobierno

Programas producción y empleo		Origen
MA	Recuperación Productiva	Ministerio de Trabajo
SM	REPRO	Nación y PBA
MA	Reconversión Industrial	Secretaría Producción Nación
SM		
MA	Clínicas técnicas (algunas para reconversión)	Ministerio de Ciencia PBA
SM		
MA	Programa jóvenes	Ministerio de Trabajo Nación
SM		
JCP	Argentina Trabaja	Ministerio Desarrollo Nación
Iniciativas municipales 2017		Objetivo
SM	Censo económico municipal	Realizar un diagnóstico económico del territorio
MA	Relevamiento información impositiva, medioambiental y laboral del Triángulo Industrial	Realizar un diagnóstico en profundidad de la zona de mayor actividad económica, en materia económica, ambiental y laboral
MA	Programa Habilitación	Regularización ambiental, impositiva y laboral de las firmas
SM	Incubadora de empresas	Desarrollo de emprendedores ya formalizados

¹ A fines de 2015, la coalición Cambiemos, conformada por el Radicalismo y el partido Propuesta Republicana (PRO), gana las elecciones nacionales y se impone, entre otros distritos, en la Provincia de Buenos Aires (tradicional bastión político del peronismo).

SM	Taller escuela oficios	Capacitación en oficios: gastronomía, textil, accesorios de moda, construcción de viviendas
SM	Mercado en tu barrio. Ferias	Capacitación en armado de stands. Exposición de producción local.
SM	Subsidios San Miguel Emprende	Aporte no reembolsable para adquisición de bienes usados o nuevos contra entrega de factura legal
SM	Créditos para refacción de viviendas	Tasa del 10%, monto máx.\$48.000, definido en proporción al salario familiar.
SM	Créditos para emprendedores	Formalización del trabajo autogestivo, Tasa del 6% anual, monto máx. 25.000 pesos entregados en forma escalonada.
JCP	Censo industrial Municipal	Diagnóstico del sector industrial del partido anual desde 2016
JCP	Huerta agroecológica	En el Polo Productivo
JCP	Polo Productivo	Capacitaciones, fabricación de bienes diversos de uso municipal
JCP	Foro Pyme	Articulación público-privada, Proyecto Centro de Servicios en el Polo Productivo en articulación con la UNPAZ

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con funcionarios municipales de las áreas de producción y empleo de San Miguel (SM), Malvinas Argentinas (MA) y José C. Paz (JCP)

El entramado de instrumentos de acción estatal sobre la cuestión productiva y el empleo encuentra una expansión durante la década de gobierno kirchnerista debido a la revalorización del territorio como ámbito de intervención. Tanto los gobiernos locales, producto de los procesos de desconcentración, como los gobiernos provinciales y nacionales por la creciente articulación directa con los actores del territorio, extienden los programas e iniciativas de intercambio en materia productiva.

La mayor parte de los instrumentos de promoción productiva proceden del Estado nacional², en menor medida del Provincial, siendo menos numerosos los mecanismos y recursos que destinan los gobiernos locales en este campo. Por lo general, los programas o instrumentos son solicitados/ gestionados por las mismas empresas, cuando se trata de grandes firmas, a través de ventanillas permanentes o convocatorias a licitaciones específicas y en otros casos, en particular mediando con el universo Pyme, intervienen otros actores como las universidades, las entidades empresarias sectoriales o regionales, las agencias de desarrollo público-privadas locales o las áreas municipales vinculadas a la producción.

Los municipios estudiados aquí constituyen distritos con elevados déficit infraestructurales, tanto a nivel urbano como de los hogares. En la misma línea, el rápido crecimiento económico desde el inicio

² En el plano nacional, según información del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación una cuarta parte del universo de instrumentos vigentes había sido diseñada para el sector Pyme.

del kirchnerismo y luego *amesetado* en el último período, se tradujo en una expansión de unidades productivas en un marco de escasa planificación estatal.

A partir del cambio de gestión nacional y provincial de finales del año 2015, gran parte de las empresas, emprendedores y productores vienen padeciendo una coyuntura desfavorable producto de las medidas de política económicas implementadas (cambio de precios relativos, aumentos tarifarios, liberalización de importaciones y persistente inflación), combinado con pocos instrumentos realmente accesibles de las jurisdicciones oferentes (nacional y provincial). Es en este marco, que el rol de los gobiernos municipales y de las redes locales adquiere relevancia en el desarrollo productivo de la región.

Un análisis a partir de las entrevistas recientes a los principales funcionarios de las áreas de empleo y producción municipales en los tres municipios, plantea la necesidad de mejorar los diagnósticos acerca de la situación productiva de la zona debido a la ausencia de estadísticas desagregadas. En este sentido, San Miguel proyecta realizar un censo económico y Malvinas Argentinas, un relevamiento en el área denominada Triángulo Industrial (que concentra, junto con el parque industrial, el 50% de los establecimientos productivos)³ para indagar la problemática impositiva, medioambiental y laboral. En José C. Paz, por su parte, se realiza desde el año 2016 un Censo industrial a cargo de la Dirección de Industria.

Respecto de los actores públicos, en San Miguel la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Trabajo y Producción, así como la Oficina de Empleo, son las principales responsables de las iniciativas. La primera agencia mencionada atiende principalmente los vínculos con las empresas y comercios formalizados con especial atención a proyectos e iniciativas comerciales del partido⁴. Dicha Secretaría articula regularmente con la Cámara de Comercio e Industria de San Miguel, la cual también fundamentalmente una imbricación en el sector comercial, dado el peso de la actividad en el partido.

La segunda agencia recientemente constituida resulta de la jerarquización de la ex Subsecretaría de Desarrollo Local que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social. Concentra fundamentalmente la articulación con actores productivos de menor escala, en el despliegue de iniciativas de impulso o formalización de emprendimientos productivos diversos: gastronómico, textil, accesorios para la moda y construcción de viviendas.

La intervención del área se nutre casi exclusivamente con iniciativas municipales y está fuertemente orientada a los actores de la economía social, en un proceso de acompañamiento y asistencia técnica, en una etapa pre-incubadora y otra de incubadora propiamente dicha. El trabajo de implementación de dicha dependencia supone una fuerte articulación de los programas entre sí. Las líneas de crédito o subsidio están vinculadas con los talleres y cursos de oficios, como así también las tareas de acompañamiento de los asistentes sociales y psicólogos del área se integran con vistas a proveer diferentes herramientas con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos transferidos hacia los emprendedores y avanzar en la formalización del trabajo autogestivo.

³ El parque industrial de Malvinas Argentinas nace en 1978 pero se establece formalmente a fines de la década del noventa. El Triángulo, en cambio, es un "área de promoción industrial" y se conforma entre los años 1996-1997. Ambos concentran la mitad de la actividad productiva del partido.

⁴ Se centra en iniciativas como el Centro Comercial a Cielo Abierto y obras en el Sector Planificado Mixto para la construcción del Parque Industrial en Bella Vista, en articulación con una importante empresa Metalúrgica de la zona, IPH que se ha involucrado en las obras y que es la propietaria de los terrenos.

En lo que refiere a las iniciativas desplegadas en articulación con otros niveles de gobierno, los planes de Recuperación Productiva de Nación y Provincia han atendido firmas que se encuentran en una delicada situación. También las Clínicas Tecnológicas desarrolladas con el Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Buenos Aires y también de la Nación, han avanzado en la reconversión productiva de empresas (cerámicas y cepillos por ejemplo), donde uno de los elementos de diagnóstico más significativos en muchas de ellas, resultó ser la necesidad de relocalización de los establecimientos porque su ubicación urbana no le permite crecer.

Asimismo el FOGABA, Fondo de Garantía de Buenos Aires, un organismo creado por el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, articula con San Miguel para apoyar iniciativas derivadas de las Clínicas Tecnológicas. En este contexto, la gran mayoría de las iniciativas orientadas a emprendedores o pymes son municipales, y algunas pocas provienen de Nación o de la Provincia.

José C. Paz, por su parte, exhibe en el conjunto territorial un fuerte nivel de vulnerabilidad social y un desarrollo económico bajo, medido en términos de ingreso per cápita. El área municipal que atiende las cuestiones es la Secretaría de Industria, Producción y Empleo municipal (SIPEM). Exhibe una cantidad menor de programas en funcionamiento que los municipios aledaños aquí analizados, con una articulación más acotada con los niveles superiores de gobierno, si bien presenta una iniciativa innovadora que alcanza una variedad amplia de actividades realizadas dentro del Municipio.

El Polo Productivo, precisamente, que funciona desde hace seis años es sin dudas la intervención más significativa por la diversificación de acciones desplegadas y por el volumen de trabajadores que allí se ocupan. Dependiente de la SIPEM, el Polo Productivo ocupa a más de 200 empleados municipales y entre 500-700 trabajadores financiados por el programa Argentina Trabaja⁵ del Ministerio de Desarrollo de Nación, modalidad que se mantiene desde el surgimiento del Polo. Allí se realizan diferentes actividades: fabricación de masetas, alambrados, cestos de basura, ladrillos, sillas de rueda, ataúdes para personas indigentes, reciclado de mobiliarios escolares y trabajos de carpintería, entre otros. Evidentemente el Polo funcionaría como una iniciativa de producción y provisión local de insumos para el Municipio. Allí también funciona una oficina de turismo social que con apoyo del Ministerio de Turismo de Nación ofrecen viajes a bajo costo para familias de bajos recursos.

Por otro lado, en articulación con la Universidad Nacional de José C. Paz se conformó, también en el marco del Polo Productivo, un Foro Pyme, integrado por una decena de empresas de la localidad, con vistas a crear un Centro de Servicios en la zona que provea soluciones. Sobre la base de actividades de capacitación y el impulso de varias empresas innovadoras se busca establecer un eje productivo territorial centrado en el despliegue de diversos procesos, productos y acciones asociativas.

Dentro de las iniciativas nuevas en las que el gobierno local está trabajando, aunque aún no se han materializado, debe mencionarse la construcción de un parque industrial emplazado en un amplio predio lindante con Moreno. Allí funcionaría en principio una fábrica automotriz china de vehículos eléctricos que buscaría alcanzar un doble objetivo de abastecer necesidades de transporte público y también de generación de “empleo genuino”.

⁵ Este programa social de amplio alcance, creado en el año 2009 durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y sostenido inicialmente por la nueva gestión de gobierno que asume en el año 2015, se orientó a promover el empleo y la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el poder ejecutivo nacional y sus pares provinciales y municipales. En la actualidad, se encuentra en proceso de readecuación y redefinición junto a otros programas sociales.

El caso de Malvinas Argentinas, tal como se ha planteado, es distinto en su desarrollo. La gestión de gobierno lleva menos de dos años en el municipio y el peso del sector industrial en el producto y el empleo local es relevante. Funcionan así dos organizaciones que representan colectivos privados: la Cámara Empresarial del Parque Industrial de Malvinas Argentinas (CEPIMA) y la –más reciente– Cámara Comercial Empresarial e Industrial (CACEIMA). Sobre la base del despliegue del parque industrial y el Triángulo, el proceso de crecimiento experimentado fue en líneas generales espontáneo o poco planificado.

En este sentido, desde la Secretaría de Industria y Medioambiente ha avanzado en un programa de habilitación y regularización con las empresas de modo de planificar la actividad industrial en el territorio y evitar situaciones de contaminación o vuelcos de desechos. En lo que refiere a las iniciativas de articulación con otras jurisdicciones, Malvinas Argentinas viene trabajando tanto con Nación como con la Provincia en las Clínicas Tecnológicas, los programas de Recuperación Productiva y Reconversión Productiva⁶.

4) Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como objetivo principal examinar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz) en el contexto argentino reciente. Se consideraron así las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios como el alcance de los programas desplegado. Del mismo modo, se indagó la intervención estatal en la materia contemplando las relaciones intergubernamentales y las capacidades municipales en relación a los niveles superiores de gobierno.

En este marco, un análisis más integral en relación al conjunto de políticas en los municipios considerados resalta a primera vista una serie de aspectos para destacar. Primeramente, la matriz de intervención implica la articulación de actores diversos en el territorio. Las universidades, las cámaras empresarias, las empresas, cooperativas, entre otras confluyen en un entramado complejo, en la búsqueda por mejorar las condiciones de sostenimiento de los emprendimientos productivos y de empleabilidad. En segundo término, la articulación con niveles superiores de gobierno si bien lleva poco tiempo la gestión actual de gobierno, parece más fluida y proactiva en la Provincia de Buenos Aires que en el nivel nacional.

Los municipios analizados presentan, tal como hemos visto, déficits infraestructurales y sociales importantes. El cambio económico y de política desarrollado a partir del año 2015 ha impactado a nivel de las empresas y el empleo local. En este sentido, si bien aún no se han formulado planes estratégicos o lineamientos de política a largo plazo con actores del territorio, los tres municipios han avanzado en el diseño de instrumentos de diagnóstico del territorio con vistas al diseño de programas orientados a la producción y el empleo.

En el caso de Malvinas Argentinas, el perfil productivo más industrial y la concentración en el Triángulo de empresas de este sector, lleva a la Secretaría específica a tener un enfoque definido sobre la actividad manufacturera. Inclusive el perfil de área medioambiental le imprime un carácter fuerte a

⁶ En el primer caso, llevan 16 Clínicas realizadas con diverso grado de complejidad según el caso. La Oficina de Empleo por su parte, trabaja actualmente con 300 beneficiarios en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo, con 65 personas insertas en puestos de trabajo.

las acciones de habilitación y estudios de impacto en la materia. En San Miguel y José C. Paz, por su parte, la trama de comercios conlleva otra dinámica de intervención más ligada al emprendedurismo y fuertemente orientado a los actores de la economía social.

Desde una perspectiva de gobernanza, pueden apreciarse entonces distintas tramas de actores, relaciones intergubernamentales y modelos de intervención en el plano local. El municipio de Malvinas Argentinas presenta actores productivos de mayor escala, concentrados territorialmente y mejor organizados en zonas industriales que exhiben actividades con una elevada productividad. Pese al escaso tiempo que lleva la gestión local, implementa un modelo de apertura intergubernamental con el objeto de tener mayor fuerza de iniciativas de apoyo a la producción y el empleo. De este modo, la intervención en términos de RIG es “abierta”, focalizada mayormente en la actividad manufacturera, con una capacidad institucional municipal incipiente en la diversificación/expansión de los instrumentos.

En el caso de San Miguel, emergen emprendimientos atomizados con apoyos municipales diversificados y consolidados en la experiencia de muchos años de gestión. Aunque la trama de organizaciones intermedias resulta débil, la vinculación con la Provincia de Buenos Aires denota una gestión más articulada en lo intergubernamental. Por ende, se evidencia una apertura en lo que refiere a las RIG, con una diversificación local importante a nivel sectorial y una capacidad institucional municipal elevada en la vinculación entre los instrumentos. Finalmente, José C. Paz con condiciones socioeconómicas más desfavorables exhibe actores productivos de pequeña y micro-escala, atomizados, con escasa organización y alta dependencia hacia el municipio. La intervención local resulta ser así más integral y contenedora de los actores participantes, en una dinámica mucho más endogámica y dependiente del municipio, con iniciativas importantes pero escasos vínculos intergubernamentales.

En consecuencia, un esquema de análisis desde un enfoque de gobernanza que contemple el alcance de las políticas y las capacidades institucionales desplegadas desde el municipio, en articulación con los actores socioeconómicos y con otros niveles de gobierno, resulta relevante para dar cuenta de las dinámicas de desarrollo presentes en el territorio y sus condiciones de partida. Indagar más en profundidad estos procesos y sus diversas implicancias locales, fundamentalmente en áreas metropolitanas complejas y heterogéneas, aparece como un desafío de suma importancia para pensar nuevas intervenciones públicas e institucionales con mayor grado de efectividad y legitimidad en términos de resultados a ser alcanzados.

Bibliografía

-Aguilar, Luis F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD* Reforma y Democracia, 2007, no 39.

-Badía, Gustavo.; Carmona, Rodrigo.; Soldano, Daniela y Rofman, Adriana. (2008) “Multiintervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas”, Ponencia presentada en XIII Congreso CLAD, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

- Badía, Gustavo.; Carmona, Rodrigo.; Soldano, Daniela (2008) “El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (Comp.): *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, UNGS.

- Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo. (2005) “Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios”, en *Descentralización y fortalecimiento del Estado*, Ponencia presentada en Seminario Internacional, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, junio.
- Badía, Gustavo (2004) “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”, en Escolar, Marcelo.; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo.
- Badía, Gustavo (2003) “Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”, en Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa. (org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.
- Borello, José (2007) (coord.) *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, UNGS.
- Borello, J. (2000) (coord.) *Bulones y Canguros, Los ejes productivos del desarrollo local*, ICO, UNGS.
- Borello, José (2007) (coord.) *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, UNGS.
- Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (2000) “Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global”, en *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Boscherini F. y Poma L. (comp.), Miño y Dávila Editores.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2012). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Camagni, R. (2002) “On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?” *UrbanStudies*, 39(13), 2395-2411.
- Carmona, Rodrigo (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. CICCUS-UNGS, Bs. As.
- Carmona, R. y M. Anzoátegui (2010) “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado–sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense”, en Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*, Publicaciones UNGS, Bs. As..
- Carmona, Rodrigo (2009) “Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas”, en *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão – REDD-*, Vol. 1 N° 2 – 2009, San Pablo, Brasil. En <http://seer.fclar.unesp.br/index.php/redd/issue/view/367>
- Carmona, Rodrigo (2008) “Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática”, en Córdova Montúfar, M. (coord) *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.

- Casalis, Alejandro (2017) “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)”, en *Divulgatio*, Perfiles académicos de posgrado, Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Edición N° 3, área temática: Economía.
- Cravacuore, Daniel (2014) “La recentralización emergente en América Latina”, en Fidel, Carlos; Villar, Alejandro (Comps.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, Daniel (2007) *Los municipios argentinos (1990-2005)*. En: Cravacuore, D.; Israel, R. (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Couto, B. (2018) “Producción y ocupación en el Conurbano Bonaerense. Radiografía de un territorio heterogéneo. Observatorio del Conurbano, Documento del Boletín/Newsletter, Febrero.
- Couto, Bárbara; Foglia, Carolina; Rofman, Adriana (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”, Rofman, Adriana (Comp.) *Participación, Políticas Públicas y Territorio*, Ediciones UNGS.
- Chiara, Magdalena (1999) “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del conurbano bonaerense”, Ponencia presentada en la Jornada Pobres, Pobreza y Exclusión Social, UBA/CEILCONICET, Buenos Aires, 25 al 27 de agosto.
- De Piero, Sergio (2010) *Participación Ciudadana en Políticas Públicas*. En: *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)* (pp. 64-7). La Plata: Fundación BAPRO.
- Escolar, M.; González, L.; Caminotti, M.; Quillici, F.; Del Cogliano, N. (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba.
- Ferraro, Carlo.; Costamagna, Pablo, Mirabella, Roberto; Carmona, Rodrigo (2006) “Desarrollo económico local, articulación entre instituciones y cooperación público privada. La experiencia de Rafaela, Argentina”, en Rojas Morán, L. M. (comp.) *Promoción de las economías locales y regionales, Documentos de la Segunda Conferencia Internacional. Del 10 al 12 de Agosto de 2005 - Sede Regional de la OIT para América Latina y el Caribe*, Lima.
- Frederic, S. (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.
- García Delgado, Daniel (1997) “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”, en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.
- Jordana, Jacint (2002) *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Development INDES-BID*.

-Mazorra, Ximena; Filippo, A.; Schlessner, D. (2005) “Áreas económicas locales y mercado de trabajo: estudios de tres casos”, serie Desarrollo productivo, N° 157 (LC/L.2151-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.79.

-Méndez, José Luis (1997) “Estudio Introdutorio”. En: Wright, D.S (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura.

-Narodowski, Patricio (2007) La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad. Buenos Aires, Ed. Prometeo.

-Pírez, Pedro (2008) Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina”; en Badía, G. y Carmona, R. (Comp.): La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Ediciones UNGS.

- Pírez, P. (2005) “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, Ponencia presentada en VII Seminario RedMuni, UNGS-INAP, 15 y 16 de septiembre.

-Vigil, José Luis y Fernández, Víctor Ramiro (2012) “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 53. (Jun. 2012). Caracas.

-Wright, D. (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales. México DF: Fondo de Cultura Económica.