Políticas municipales para el desarrollo económico-social.
Revisando el desarrollo local.

Alejandro Villar

Editorial CICCUS
Buenos Aires
2007

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 marco teórico 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 en el segundo capítulo, 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[1]. 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 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 organizada*s* 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.

[1] Las otras instituciones relevantes son los organismos de cooperación intermunicipal que se analizan en el punto 6.4.

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 realizas de los países que mayor influencia han tenido en la Argentina.

Cuando se analiza la experiencia de España[2], 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.

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[3], 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

[2] Se sigue a Mas, F. (s/f).
[3] Se puede ver: Saba, Andrea (1997), Rhi-Sausi (2001) y Brusco, Sebastián (s/f).

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, 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)[4]. 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.

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

[4] En este punto, entonces, se sigue a este trabajo.

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[5] 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 empresaria (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 Ocotepeque, 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.

[5] Se puede ver: Lazarte (2000).

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; b) de tipo público-privado pero que contempla sólo a los actores empresariales; c) de tipo empresarial[6].

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

[6] 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

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, 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

---

pasó a denominarse Enterprises plc, operando en todo el Reino Unido y en otros numerosos países (ver *http://www.enterprises.plc.uk*).

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[7].

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 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

[7] Cuestión advertida también por Costamagna y Saltarelli (2004a).

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[8] 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 autonomía pero dependientes del municipio, mientras que las segundas fueron constituidas como unidades ejecutoras[9].

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

[8] Las que integran la red de la SEPYME.
[9] Ordenanzas municipales N° 1.924/03 de Cañuelas y 10.868/01 de Bahía Blanca.

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.

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. Si bien en términos generales esta cuestión ha sido tratada en el Capítulo 5, dedicado a los actores y la articulación, 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 Nacional 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 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[10] 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

[10] 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.

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 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 marco teórico, 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*[11]; 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.

[11] 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

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[12] ni tampoco la vecindad territorial asegura la existencia de un sistema productivo local[13]. 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 Alburquerque (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,

---

en contextos adversos. Al respecto, véase por ejemplo Evans, Peter: "Development Strategies across the Public-Private Divide". World Development (Vol. 24, 6), june 1996.

[12] 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).

[13] 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

ocupándose a veces de forma casi exclusiva de la parte de la producción que se orienta hacia el comercio exterior[14]" (Alburquerque, Op. Cit.: 24).

En el estudio citado se concluye que "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, en el cuadro siguiente se puede observar la relevancia que las micro y pequeñas empresas tienen en los sistemas productivos de los países de América Latina. En efecto, de allí se desprende que más del 95% de las empresas pertenecen a este sector.

En este sentido, como saldo del 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.

---

constituyen una trama industrial ni se convierten en proveedores de las mayores, sino que forman parte de un esquema productivo altamente fragmentado.

[14] 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

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*[15], 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.

---

una inversión productiva interna no son mecanismo suficiente de desarrollo nacional. (Nota de Alburquerque.)

[15] 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, helicicultura, 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.

Analizaremos ahora los programas destinados al apoyo al comercio exterior[16] 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 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)[17], las actividades que dieron forma a las políticas destinadas a impulsar el comercio exterior fueron las siguientes:

[16] En este tema se sigue el trabajo de Dabat (2002).
[17] 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

- 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 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[18].

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

[18] En América Latina el caso de Brasil es posiblemente uno de los más interesantes en términos de vinculación tecnológica.

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 empresaria, 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[19]. 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.

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

[19] 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.

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 redunda 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 km² 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 tornoo 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[20], 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, 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.).

[20] 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.

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 abordo (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[21], 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[22], 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

[21] En los términos establecidos por Arroyo (2003).
[22] Idem.

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 maneja uno de los mayores viveros del mundo, localizado en la región del Fruili, 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[23], 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

[23] 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).

más habituados a requerir apoyo municipal por las características socio-productivas de muchas de sus actividades[24]. 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, 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

[24] Se volverá sobre los proyectos socio-productivos en el próximo punto de este capítulo.

que, luego de la crisis de 2001, se expandirá a partir del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD).

Por su parte, 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[25]. 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

---

[25] Para este tema de puede ver Fundación Grupo Innova (2002).

provinciales o nacionales. En efecto, varias de la 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[26]). 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 permitir que el empleador continúe con la relación laboral sin necesidad del subsidio (Bohorquez y Merchan, 2005).

En este sentido, es generalmente aceptado[27] 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

[26] Citado en Bohorquez y Merchan (2005).
[27] Ver Dar y Tzannatos (1999), Galasso *et al.* (2001) y Bohorquez y Merchan (2005).

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 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[28], cuya experiencia sirvió de ejemplo para la implementación de políticas similares, aunque con diferentes matices, en otros gobiernos locales[29]. 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

[28] Ciudad de la provincia de Buenos Aires con más de 15.000 habitantes

[29] 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.

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[30], 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

[30] 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.

cada mes las constancias de haber abonado los sueldos y los respectivos aportes. En 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.)[31]. Son las dos

[31] 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).

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 (Merlisnky, 2001). A estos elementos es preciso incorporar las características de los emprendedores. En efecto, si el microemprendimiento se 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

---

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)

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 (Merlisnky, 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[32] y, más tarde, nacionales[33]. Ahora bien, esta primera tarea de implementar las políticas provinciales y nacionales localmente fue generando capacidades propias en la estructura

[32] Por ejemplo, el Plan "País" de la Provincia de Buenos Aires.
[33] Actualmente con el Plan "Manos a la Obra".

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 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[34]. 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.

[34] Actividades que han sido tratadas antes.

El sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos se implementó en la localidad de Camilo Aldao[35], 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, generado empresas de autoempleo bajo la forma de huertas orgánicas.

El trabajo asociativo con pescadores artesanales lo implementó la Municipalidad de Puerto Madryn[36]. Consiste en la generación de un Plan de Apoyo y Desarrollo Social de 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

[35] Localidad cordobesa con una población que ronda los 5.000 habitantes.
[36] Situada a orillas del Golfo Nuevo, en la provincia de Chubut, posee una población que supera los 58.000 habitantes, según el Censo 2001.

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[37] 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 tibiamente, 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 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 esta investigación, 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

[37] La cuestión regional ha generado una extensa y prolifera producción que excede los límites de este trabajo.

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[38]. 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 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.[39]

---

[38] Recordar las diferentes características territoriales de los municipios argentinos presentadas anteriormente.

[39] 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 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 repasaran las segundas y se analizaran 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 el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM, 2003), que identificó 52 microrregiones que involucran 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.

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[40].

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[41].

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

[40] Se puede consultar el Banco de Experiencias Locales (*www.unq.edu.ar/bel*), Cravacuore, Ilari y Villar (2004), Cravacuore y Badía (2000) y Cravacuore –Comp.– (2002).
[41] Constatación mencionada en Tecco y Berssan (2000).

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 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[42] 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[43]. 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

[42] 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).
[43] Abarca los departamentos de Calamuchita, General Roca, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña y Río Cuarto, y está integrado por 49 gobiernos locales.

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 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[44]. 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 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

[44] Sobre este caso se pueden consultar los trabajos de Cravacuore (2000, 2001, 2001a).

Industria, Comercio y Minería[45]. 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 subsisten sólo formalmente, mientras que un pequeño grupo mantienen actividades que dependen generalmente del impulso que le otorga alguno de los intendentes involucrados.

[45] 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.

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 "Consorcio 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 Consorcio 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 Famaillá. 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 Có 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 Có 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[46] 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 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 exacerba 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 dificultoso 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

[46] Ver www.enim.org

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 Alumbrera, 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 de 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 en el Capítulo 7–, como de tipo local. Estos últimos son abordados en el capítulo que sigue.