

Dinámica institucional y políticas productivas y laborales en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)

Institutional dynamics and productive and labor policies in municipalities of the Greater Buenos Aires (2019-2022)

Rodrigo Carmona

Investigador-docente ICO-UNGS/
CONICET
rcarmona@campus.ungs.edu.ar

Bárbara Couto

Investigadora-docente ICO-UNGS

Matías Calvo Crende

Investigador-docente ICO-UNGS

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo central analizar la dinámica institucional y las políticas desplegadas en materia productiva y laboral en distintos municipios del conurbano bonaerense con una sólida trama industrial (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas), durante el período 2019-2022. En primer lugar, se presenta el marco conceptual examinando los principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, la problemática institucional, el fomento de procesos de desarrollo territorial y los desafíos en términos de gobernanza que se plantean para los ámbitos metropolitanos. En segundo término, se exploran los rasgos que presentan los modelos de intervención local a partir de una metodología de análisis cualitativo para abordar políticas, acciones y capacidades en materia productiva y laboral en los municipios seleccionados. A continuación, se examina el perfil productivo en cada uno de los casos y sus principales rasgos distintivos. Por último, se esbozan unas consideraciones finales donde es

Fecha de recepción:

16.5.23

Fecha de aceptación:

29.8.23

posible destacar la ausencia de una clara distinción de “estilos” de gestión socioeconómicos o “modelos” según los signos políticos, con una tendencia general hacia un mayor pragmatismo e innovación en términos de diseño y ejecución de herramientas de promoción en el actual escenario.

Palabras clave: Dinámica institucional – políticas productivas y laborales – municipios – conurbano bonaerense

Abstract

The main objective of this article is to analyze the institutional dynamics and the policies deployed in productive and labor matters in different municipalities of the Greater Buenos Aires with a solid industrial network (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús and Malvinas Argentinas), during the period 2019-2022. Firstly, the conceptual framework is presented, examining the main debates on public interventions at the local level, the institutional problems, the promotion of territorial development processes and the challenges in terms of governance that arise for metropolitan areas. Secondly, the features presented by local intervention models are explored based on a qualitative analysis methodology to address policies, actions and capacities in productive and labor matters in the selected municipalities. Next, the productive profile in each of the cases and its main distinctive features are examined. Finally, some final considerations are outlined where it is possible to highlight the absence of a clear distinction of socioeconomic management “styles” or “models” according to political signs, with a general trend towards greater pragmatism and innovation in terms of design and implementation of promotional tools in the current scenario.

Keywords: Institutional dynamics - productive and labor policies - municipalities - Greater Buenos Aires

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo central analizar la dinámica institucional y las políticas desplegadas en materia productiva y laboral, en distintos municipios del conurbano bonaerense (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas) durante el período 2019-2022. Los distritos seleccionados, representativos de diferentes subregiones a nivel territorial y gobiernos locales de diversas fuerzas político-partidarias, presentan como aspecto distintivo un peso importante de la industria en sus entramados productivos. En este marco, el trabajo pretende dar cuenta de cómo se desarrolla la intervención pública local en la materia contemplando los diversos modelos de gestión y política municipal, su nivel de institucionalización, los instrumentos desplegados y la influencia de iniciativas provenientes de otras jurisdicciones.

El interés de esta línea de trabajo se vincula con indagar la ampliación de funciones tradicionales que los gobiernos locales han venido asumiendo en las últimas décadas en el contexto argentino y en particular en el conurbano bonaerense. En este sentido, considerar el funcionamiento institucional y los distintos modelos de intervención local en base a políticas específicas, en este caso sobre la producción y el empleo, constituye un ejercicio interesante para profundizar sobre las trayectorias y cambios que se vienen plasmando en este nivel de gobierno en la actualidad. De esta forma, se parte de las siguientes preguntas para el análisis: ¿existen diferentes estilos o modelos de intervención socioeconómica en los gobiernos locales seleccionados en función de los signos políticos?; ¿qué alcance asumen los mismos en términos de su grado de institucionalización, extensión y autonomía para desplegar iniciativas propias a favor de la producción y el trabajo?

El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presenta el marco conceptual examinando los principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, la problemática institucional, el fomento de procesos de desarrollo territorial y los desafíos en términos de gobernanza que se plantean para los ámbitos metropolitanos. Seguidamente, se presenta el abordaje metodológico y se examinan las distintas iniciativas en materia productiva y laboral y el accionar institucional en los municipios considerados. A continuación, se desarrolla el perfil productivo de los municipios y una aproximación de sus rasgos económicos, sectoriales y laborales. Por último, se esbozan algunas conclusiones finales sobre las temáticas de referencia.

1. Principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, aspectos institucionales y gobernanza

Los gobiernos locales son interpelados por diferentes colectivos y actores sociales y económicos en torno a temáticas diversas, frente a las transformaciones desarrolladas en las últimas décadas en América Latina. Precisamente, ante los cambios de tipo estructural

desplegados –que involucran desde procesos de reforma, descentralización y menor gravitación de los Estados–nación, mayor globalización económica hasta cambios sociales y culturales–, los municipios presentan una ampliación de sus funciones y responsabilidades y en menor medida de sus atribuciones, debiendo proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello implicara mayormente un incremento de recursos conforme al crecimiento y complejidad de sus tareas. Del mismo modo, las instancias locales se encuentran revalorizadas por su mayor grado de cercanía y receptividad para resolver problemas y conflictos ante los cambios en el nuevo escenario (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Cabrero Mendoza, 2012; Carmona, 2020 y 2021).

En este marco, las formas de hacer política y los estilos de gestión local han sido examinados en la literatura. Diversos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de “hecho” frente a los cambios estructurales, sin contar en la mayor parte de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones. La transferencia hacia debajo de la crisis por parte de los niveles superiores de gobierno aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios y exigió también definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (García Delgado, 1997; Arroyo, 2003; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

A partir del proceso de reforma del Estado iniciados en la década de los '90, se fue plasmando una descentralización de competencias hacia los niveles inferiores de gobierno –provincias y desde ellas, a los municipios e instancias locales– que implicó un cambio en el rol y en el tipo de relación de los gobiernos locales con la comunidad. Por un lado, como resaltan Vaca y Cao (2005), la Argentina se distingue por ser un país federal con una fuerte heterogeneidad (diferencias en características y tamaños relativos) y desigualdad (nivel de desarrollo) en el plano territorial subnacional. Por otro, frente al modelo tradicional de gestión municipal centrado en servicios urbanos básicos, los gobiernos locales fueron incorporando diversas funciones y adquiriendo un papel más activo en relación al desarrollo productivo, empleo, política social, infraestructura, vivienda, ambiente y participación ciudadana, entre otros campos de intervención (Carmona, 2012; Casalis, 2017).

En estos términos, resulta central examinar la importancia que asume la esfera territorial como ámbito de construcción social y política e instancia organizadora del desarrollo. En efecto, tal como destaca Governa (2001), el territorio constituye un espacio definido y transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición de su propia reproducción. Esto supone que el territorio, como parte constitutiva de objetos y procesos, aparece como un conjunto de interacciones sociales localizadas en el espacio por parte de un conjunto heterogéneo de actores (públicos, privados, institucionales y sociales). Por otra parte, tal como destaca Pérez (1995), en los grandes centros urbanos lo local se distribuye en una gama de “unidades territoriales

de acción” conformadas por barrios o agrupamientos de barrios que, dado la densidad de su trama social, la envergadura de sus problemas y la capacidad de iniciativa de sus actores pueden reconocerse como una categoría de lo local al interior de una gran ciudad.

El escenario actual de globalización establece territorios ganadores y perdedores con fuertes diferencias en materia social y económica, en un marco dónde se conforma un tipo de territorialidad que fortalece la escala local-urbana y regional. La transformación de estos espacios territoriales dependerá de factores estructurales y las potencialidades de dicho territorio pensado desde una perspectiva abierta e interconectada con otros ámbitos. De este modo, el soporte de cualquier iniciativa orientada al desarrollo en el plano local debe plantearse desde una perspectiva integral que incorpore una multiplicidad de acciones en términos sociales, políticos y culturales (Arocena, 1995; Coraggio, 2004).

Precisamente, la esfera local/municipal conforma una instancia relevante de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. En el marco de estas consideraciones, las políticas estatales, entendidas como la toma de posición frente a cuestiones socialmente problematizadas -siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1995)- y de la mano de los gobiernos locales, conforman respuestas de manera institucional a distintas necesidades y demandas de la sociedad. Por otra parte, la estructura orgánica municipal es indicativa de las funciones que la administración local se propone asumir y de la relevancia que busca otorgarle (Iturburu, 2012).

Se puede partir, entonces, de la idea de matriz o modelo de intervención como el conjunto de políticas o iniciativas estatales implementadas a nivel municipal, más allá de que su diseño se origine en otra jurisdicción. En esta matriz intervienen actores estatales y no estatales en una dinámica definida por los recursos relativos que estos poseen y los marcos institucionales dentro y sobre los cuales estos operan (Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sostenido en la articulación de actores puede llegar a generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fundamentalmente desde otros niveles de gobierno e instancias de decisión. En particular, la cuestión del empleo y el entorno productivo han adquirido protagonismo en las agendas locales de los últimos años en el contexto argentino, corriendo los límites de la agenda municipal tradicional centrada mayormente en funciones de mantenimiento urbano (Carmona y Couto, 2020).

En estos términos, dar cuenta de las principales relaciones intergubernamentales (RIG) generadas entre los diferentes niveles de gobierno asume un papel central en la gestión de los mismos. Podemos definir a las RIG como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado,

esto es, un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal. En consecuencia, las RIG confirman los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y posibilitar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2002; Escolar et al, 2011).

De esta forma, los procesos sociopolíticos con fuerza a nivel local y territorial se despliegan en un marco de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. Para su análisis el concepto de gobernanza resulta clave para examinar el nuevo marco de complejidad y los mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales, enmarcadas en el despliegue de nuevas modalidades de políticas públicas, gestión de redes y grados de coordinación entre actores estatales y no estatales (Aguilar Villanueva, 2007; Abal Medina y Cao, 2012; Carmona, 2012; Vigil y Fernández, 2012).

La gobernanza en el plano territorial plantea una nueva forma de definir la acción gubernamental e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (de tipo local y supralocal) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Este tipo de modalidad hace referencia así a un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas, de la forma en que los territorios de un Estado son administrados y las políticas aplicadas. Resalta la emergencia y puesta en práctica de dinámicas más innovadoras, participativas y compartidas de planificación y de gestión en el plano territorial, con el apoyo de distintos actores que comparten metas y asumen el rol que deben tener para alcanzarlos (Governa, 2001; Farinos, 2008; Salas –Bourgoin, 2019).

En particular, pensar las metrópolis y su gobernanza, en términos de gestión, organización y direccionamiento, aparece como uno de los desafíos centrales en una nueva etapa histórica cuyo rasgo distintivo es la contingencia. Por ende, resulta clave considerar las nuevas tensiones y retos en clave de gobernanza que vienen plasmándose en estos espacios metropolitanos, dando cuenta fundamentalmente de cómo procesar dichos cambios desde una perspectiva intergubernamental y desarrollar formas eficaces de intervención, ante las complejidades que se manifiestan en los distintos planos de lo social y a nivel institucional (Pírez, 2008; Navarrete Ullloa, 2020; Pont Vidal, 2022; Carmona, 2022).

2. Municipios seleccionados y metodología de análisis

Los municipios escogidos para el análisis son: Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas, que ya han sido abordados en estudios previos de los autores (Carmona, 2020; Carmona y Couto, 2020), y se busca actualizar su consideración en este último periodo.

En virtud de la heterogeneidad intrarregional, los seis casos se seleccionaron en función de su distribución geográfica (se ubican en tres subregiones diferentes, norte, sur y noroeste); en segundo lugar, se tuvo en cuenta el peso de la industria al interior de la matriz productiva local, entendiendo que, como rasgo común, los casos cuentan con tramas industriales significativas; y, en tercer lugar, se buscaron casos con presencia de signos políticos diversos. Si bien la fuerza política dominante en el conurbano es el Frente de Todos (FdT), se buscó contar en la muestra con dos municipios gobernados por Juntos por el Cambio (JxC). De este modo, se seleccionaron cuatro casos que se ubican en el primer cordón (San Martín, Tres de Febrero, Lanús y Quilmes), uno del segundo (Malvinas Argentinas) y La Matanza que atraviesa tanto al primer como al segundo cordón.

Se parte de una metodología cualitativa de investigación utilizada como se mencionó previamente por los autores, buscando examinar cómo se configuran un conjunto de rasgos que permiten identificar modelos de intervención en los municipios seleccionados para el período 2019-2022, en torno a tres ejes: capacidades institucionales, agenda productiva-laboral y coordinación interjurisdiccional.

En estos términos, se hace una caracterización del perfil económico de los casos, refiriendo al producto per cápita, a la presencia de industria local, de empleo registrado y de cooperativas y mutuales en el nivel local; luego se aborda el perfil político-institucional del gobierno local, y las políticas que despliega en materia productiva y laboral.

Se trabaja así con fuentes secundarias como estadísticas públicas de organismos nacionales (SIPA, INDEC, INAES), información institucional proveniente de páginas web municipales, e información primaria obtenida en entrevistas. Para el relevamiento de primera mano, se utilizan técnicas de recolección de datos basada con cuestionarios semiestructurados a referentes y funcionarios de las áreas municipales, que fueron organizados en torno a la operacionalización en tres dimensiones propuestas para el análisis.

En este sentido, definimos modelo de intervención municipal en materia productiva y laboral como un conjunto de atributos de la gestión local que permite analizar comparativamente la agenda productiva y laboral de diferentes gobiernos locales, además de ponderar el alcance de las iniciativas y el tipo de articulación o coordinación que se propicia con niveles superiores de gobierno.

Para ello se plantean las siguientes dimensiones. Por un lado, se considera: 1) la **institucionalización del modelo**, que refiere a la jerarquización y envergadura de las estructuras municipales dedicadas al desarrollo de la producción y el empleo, siendo “alta” o “media” según si el rango alcanza el nivel de Secretaría o no y si la misma contiene, además de *acciones, programas* identificados en la materia. En segundo lugar, se analiza 2) la **extensión del modelo**, según el número de iniciativas implementadas en el territorio

(“acotado” o “extendido”, en función de la cantidad de iniciativas totales), analizando asimismo los sujetos destinatarios de las políticas (grandes empresas, PyMEs, cooperativas, emprendedores, trabajadores). Finalmente, se aborda 3) la **autonomía del modelo** para desplegar iniciativas propias, según la cantidad de intervenciones municipales *vis a vis* las provenientes de otras jurisdicciones, siendo el modelo más “autónomo” o “dependiente” cuando predominan las iniciativas locales o provenientes de Nación y Provincia. De esta manera, el modelo de intervención designa así a rasgos asociados al conjunto de políticas, programas e iniciativas, provenientes de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipios), que involucran a diferentes actores y se implementan con -mayor o menor- injerencia de la gestión municipal, al desplegar recursos políticos, técnicos y operativos de dicho nivel de gobierno.

3. Perfil productivo de los casos seleccionados

El conurbano bonaerense es profundamente heterogéneo en términos de la diversificación de su estructura productiva, perfiles sectoriales y peso relativo del empleo formal *vis a vis* el informal. El objetivo de la selección entonces es, en el marco de dicha heterogeneidad productiva, dar cuenta de una serie de indicadores que permiten ponderar algunos rasgos económicos y productivos para comparar los casos en el marco más amplio del conjunto territorial.

Siguiendo los datos del cuadro 1 se advierten casos con un producto per cápita elevado (San Martín y Tres de Febrero), frente a un nivel medio en los otros casos. En particular, una participación alta de la industria en el total regional de dos casos (San Martín y Matanza), algunos más intermedios (como Tres de Febrero y Lanús) y otros con menor participación en el conjunto (como Quilmes y Malvinas Argentinas). Por su parte, el indicador de densidad del empleo registrado permite una aproximación al peso del mercado formal de trabajo según la población del distrito. En este sentido, tres casos se ubican por encima del promedio de la región (Lanús, San Martín y Malvinas Argentinas), mientras que el nivel más bajo se identifica en el caso más populoso de la región (Matanza).

Cuadro 1. Producto Bruto Geográfico per cápita, participación de la industria, densidad del empleo registrado, cooperativas y mutuales, para los municipios seleccionados y el conjunto del Conurbano Bonaerense

| Municipios. Fuerza partidaria gobernante 2019-2023 | 1. Producto Bruto Geográfico -PBG- per cápita (2008) | 2. Participación de la Industria en el Conurbano Bonaerense % | 3. Densidad del empleo registrado (cant. puestos registrados cada 1000 hab.) | 4. Cantidad de Cooperativas y mutuales |
|--|--|--|--|--|
| Tres Febrero JXC | 26.944 | 6.6 | 174.5 | 80 |
| La Matanza FdT | 10.846 | 10.8 | 126.42 | 339 |
| San Martín FdT | 38.913 | 14.5 | 249.41 | 131 |
| Quilmes FdT | 16.134 | 4.3 | 209.54 | 156 |
| Lanús JxC | 16.021 | 5.4 | 260.29 | 152 |
| Malvinas Argentinas FdT | 13.857 | 3 | 226.39 | 26 |
| Conurbano Bonaerense | 19.001 | 100 | 224.29 | 2127 |

Fuente: 1 y 2 elaboración propia en base a Lodola et al (2010); 3 y 4 Observatorio del Conurbano en base a Datos Abiertos de CEP (2021) y datos de INAES (2022).

Uno de los aspectos explorados en el relevamiento fue la presencia de acciones y políticas orientadas a actores de la economía social. Las tasas de empleo no registrado en Gran Buenos Aires relevadas por el INDEC vienen incrementándose. Al no contar con indicadores a nivel municipal de empleo no registrado, consideramos aquí “la otra cara de la moneda”, el empleo formal por habitante, como un signo aproximado, lo cual nos permite arribar a una caracterización más compleja de los escenarios del nivel local. El promedio para el conjunto territorial del conurbano es de 224 puestos registrados cada 1000 habitantes, La Matanza presenta, entre los casos seleccionados, el valor más bajo de registro, mientras que San Martín, presenta el valor más alto. El deterioro mencionado de las oportunidades de empleo en el sector formal público y privado pone de relieve el creciente peso de estrategias alternativas de producción de bienes y servicios de los trabajadores basadas en el autoempleo o la gestión asociativa.

Asimismo, la expansión de instrumentos de política de diferentes niveles gubernamentales orientados a la promoción de la economía social, revela nuevas estrategias de los gobiernos locales para contener y guiar a los trabajadores y emprendedores en el escenario de crisis. En el trabajo de campo, en las entrevistas realizadas en las áreas de producción municipales, cabe aclarar que, si bien fueron exploradas las líneas de acción de la agenda local en materia de economía social, en muchos municipios estas políticas se despliegan desde otras áreas, vinculadas al desarrollo social o a áreas específicas de economía social con diferentes grados de institucionalización (Muñoz, 2021), sobre

lo cual no hemos focalizado en esta instancia. Sí resulta relevante, a partir de los datos de INAES sobre mutuales y cooperativas, apreciar la interesante trama en tres de los casos, que ha venido creciendo en gran medida, al calor de políticas socioproductivas como el Potenciar Trabajo, antes Argentina Trabaja, cuya implementación se despliega sobre actores locales, municipios u organizaciones en articulación con trabajadores cooperativizados.

4. Modelo de intervención. Análisis por dimensiones.

La problemática productiva y laboral ha venido ganando protagonismo en los últimos años en las agendas locales, en un marco de ampliación de los límites de la agenda tradicional municipal argentina. En el conurbano bonaerense, en particular, estas cuestiones asumen fuerte relevancia dado los déficits estructurales que presentan estos municipios a nivel económico, social e institucional.

El cuadro 2 ilustra matices interesantes en el despliegue de iniciativas que permiten identificar insumos de análisis para la construcción de modelos de intervención en materia productiva y laboral. Por un lado, indagamos acerca de la experiencia acumulada en el tiempo en tanto los procesos de aprendizaje institucional pueden inducir intervenciones más activas. En este sentido, la columna de “partido gobernante y antigüedad en la gestión” evidencia cierto contraste entre administraciones más consolidadas en la gestión local (La Matanza, San Martín, Tres de Febrero y Malvinas Argentinas por orden de antigüedad) frente a gobiernos municipales que llevan menos tiempo y experiencia de gestión acumulada (Quilmes). En este sentido, dos de los municipios con mayor antigüedad pertenecen al signo político del peronismo, estando el caso de La Matanza, fuertemente arraigada esa fuerza política, visto y considerando que administra el municipio desde el retorno a la democracia en 1983. Cabe señalar que, dentro de los casos analizados, se advierte que el tiempo en la gestión es una variable clave para el despliegue de iniciativas que requieren una articulación bastante artesanal con los actores de la producción y el empleo. Los modelos extendidos, es decir con más cantidad de políticas, llevan en la gestión de gobierno al menos dos períodos. El porcentaje de votos obtenidos por los Intendentes por otra parte, en todos los casos analizados, les ha permitido comenzar sus gestiones con buenos márgenes de legitimidad.

Cuadro 2. Rasgos político institucionales, rango de las áreas municipales, cantidad de políticas en los municipios seleccionados

| Municipio | Partido gobernante Antigüedad en la gestión | % de votos a intendentes | Institucionalización de funciones | Cantidad de políticas e iniciativas por jurisdicción |
|---------------------|--|--------------------------|---|--|
| Tres de Febrero | Juntos por el Cambio 2015 -2023 | 46,89% | Alta. Secretaría de Trabajo y Producción. | Nación - 6 Provincia -1 Municipio - 10 Total: 18 Modelo Extendido |
| La Matanza | Frente de Todos 2005-2023 (desde 1983 gobierna el Partido Justicialista) | 64,18% | Alta. Secretaria de la Producción. | Nación -7 Provincia - 4 Municipio - 9 Total: 20 Modelo Extendido |
| San Martín | Frente de Todos 2011-2023 | 54,80% | Alta. Secretaría de Producción y Desarrollo Económico. Agencia de Promoción de las Exportaciones. | Nación - 2 Provincia - 2 Municipio - 14 Total: 18 Modelo Extendido |
| Quilmes | Frente de Todos 2019-2023 | 49,82% | Alta. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Subsecretaría Producción y Empleo | Nación - 9 Provincia - 6 Municipio - 6 Total: 21 Modelo extendido |
| Lanús | Juntos por el Cambio 2015-2023 | 49,30% | Media. Subsecretaría de Producción | Nación - 4 Provincia - 3 Municipio - 4 Total: 11 Modelo acotado |
| Malvinas Argentinas | Frente de Todos 2015-2023 | 68,23% | Alta. Secretaría de Producción, Industria y Medio Ambiente. | Nación - 2 Provincia - 2 Municipio - 3 Total: 7 Modelo acotado |

Fuente: elaboración propia.

Como segunda cuestión, al observar los organigramas municipales se advierte la creciente especialización de la agenda de los gobiernos locales en un conjunto amplio de cuestiones. Cada vez más, deben acumular saberes y *expertises* más amplias para atender demandas locales diversas. En este sentido, a las tradicionales secretarías de hacienda o economía, se fueron agregando funciones orientadas a la “promoción del desarrollo”, de la “producción”, el “empleo”, la “industria”, entre otros objetivos pronunciados. El grado de institucionalización de las áreas de gobierno asociadas a dichas funciones, del mismo modo que las estructuras municipales dependientes –subsecretarías, direcciones o coordinaciones– permiten ponderar los recursos humanos de personal técnico y profesional abocado a las tareas asociadas a la agenda.

A partir de ese marco de análisis, se evidencia en los casos estudiados, modelos con matices respecto al grado de institucionalización del aparato municipal en la agenda

productiva y laboral. Si bien todos los municipios cuentan con rango mínimo de subsecretarías, en tres casos el rango “alto” –secretaría– viene acompañado de un conjunto amplio de iniciativas (San Martín, Tres de Febrero y La Matanza), en dos casos eso no ocurre (Lanús y Malvinas Argentinas), es decir el modelo es “acotado” en número de políticas, siendo el primero de éstos de rango “medio” –subsecretaría–. Sin poder establecer una generalización se puede plantear que la alta institucionalización de los organigramas municipales en materia de producción y empleo es condición importante pero no suficiente para el despliegue de una agenda expansiva.

Como tercera cuestión la sistematización de iniciativas y políticas que se presenta en el Cuadro 3, permite tener un escenario de situación sobre la “extensión” de la agenda de promoción productiva y laboral, identificando las estrategias de los gobiernos locales en la formulación de iniciativas propias y en la coordinación con Provincia y con Nación para la implementación de políticas de dichas jurisdicciones.

Es importante decir que en las actividades de relevamiento de fuentes secundarias y en las entrevistas a informantes municipales, se consideró toda iniciativa y política pública que se implementa en el gobierno local, tanto aquellas que se originan y formulan en la instancia municipal, como aquellas que se formulan en otras instancias de gobierno. Resulta clave entender cómo los procesos de descentralización en diferentes campos de las políticas públicas han impactado en el despliegue de capacidades por parte de gobiernos municipales para poder captar y aprovechar un abanico amplio de recursos económicos para el territorio. La mayoría de las iniciativas nacionales y provinciales son captadas directamente por empresas y trabajadores a través de ventanillas de gestión directa; no obstante, el alcance profundamente asimétrico en el territorio de las políticas de Nación y Provincia evidencia que operan condiciones estructurales heterogéneas para las empresas y trabajadores cuando los entornos son desfavorables. Muchas pymes y trabajadores informales no tienen las herramientas para la gestión de dichos beneficios y son esenciales en esos casos, la mediación de oficinas o instancias gubernamentales de aproximación y acompañamiento. Esto pone nuevamente a los gobiernos locales en el centro de la escena, como articuladores claves del desarrollo local, por el conocimiento de las condiciones de su municipio y de las demandas y necesidades de los actores a los cuales se debe responder.

Respecto de la articulación con Nación, de los seis casos, se advierte que sólo dos municipios (Tres de Febrero y La Matanza) promueven explícita y activamente las políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo (como PAC, ANR), o del Ministerio de Trabajo (PIL, EPT, Jóvenes principalmente) o promocionando ventanillas de Nación como del INTI o la Oficina del Empleo municipal. En los casos restantes, la articulación en términos relativos es menor. En cuanto a la coordinación con Provincia, de los seis casos analizados, se ven muy activos tres (La Matanza, Lanús y Quilmes), promoviendo iniciativas que dan cuenta de una diversificación de instrumentos significativa, desde el

Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología (Clínicas Tecnológicas, Promoción de Exportaciones de Pymes o Cooperativas) o del Ministerio de Trabajo (Ley Alas), así como también instituciones financieras con líneas de crédito como el caso de BAPRO.

Con esa impronta, es que se realizó un análisis de iniciativas y políticas y se las clasificó en función del origen jurisdiccional de los recursos. Esta sistematización nos permitió proponer una metodología de clasificación acerca de la extensión de los modelos de intervención, que puede ser replicado en otros estudios interjurisdiccionales con foco en las agendas municipales, construyendo una escala propia para los casos de estudio que se consideren, que identifique los extremos -máximo, mínimo-, desde lo cual establecer comparativamente la observación. Asimismo, se ponderó la “autonomía vis a vis la dependencia” en función de la cantidad de políticas propias en relación a la de otras jurisdicciones, lo cual ofrece evidencia acerca de las capacidades municipales políticas, técnicas y operativas para promover una agenda de desarrollo productivo y laboral en el territorio articulando con actores estatales y territoriales diversos.

En los seis casos seleccionados el rango de extensión del modelo va de 7 a 21 iniciativas/políticas totales por municipio. Consideramos modelos extendidos aquellos que presentan entre 18 y 21 políticas, mientras que los modelos acotados que identificamos cuentan con 7 y 11 políticas totales, ubicándose ambos grupos en los extremos máximo y mínimo del rango.

Dentro de los modelos que llamamos extendidos advertimos algunos matices interesantes. En Tres de febrero, municipio gobernado por Juntos por el Cambio, es posible apreciar el despliegue significativo con un conjunto de 18 iniciativas que califican al modelo como “extendido” y “autónomo”, visto que diez de las iniciativas son municipales, seis del nivel nacional y una provincial. Se destacan fundamentalmente las acciones vinculadas a la formación para el trabajo, el apoyo al emprendedorismo, la asistencia técnica y promoción de empresas en general y PyMEs en particular, con una impronta municipal activa por parte de la Secretaría de Trabajo y Producción y una trama productiva e institucional consolidada y variada. Ello se plasma en un esquema de gestión local “extendido”, “autónomo”, que como señalamos, presenta una “alta” institucionalización y acumula siete años de gestión.

El caso de La Matanza, como el municipio más populoso del Conurbano Bonaerense gobernado por el peronismo, presenta un *modelo de intervención* “extendido y autónomo”. Se advierten un conjunto amplio de instrumentos desde el plano municipal, con diez programas propios, junto a la participación de otros once de impulso mayormente nacional y también provincial. Se orientan al desarrollo productivo, en términos de asistencia y capacitación a PyMEs, cooperativas y emprendedores y la promoción del empleo en función de las particularidades socioterritoriales. Con apoyo a nivel na-

cional, cobra fuerza el desarrollo del Polo Científico, Tecnológico y de Innovación Productiva en tanto acción estratégica. Se despliega así un modelo de gestión local con un “alto nivel de institucionalización” por parte del área interviniente- la Secretaría de Producción-, en lo que refiere al desarrollo de programas propios y la instrumentación de políticas nacionales y provinciales.

El municipio de San Martín, por su parte, gobernado hace 11 años por el Frente de Todos presenta un modelo de intervención de carácter “extendido” y “autónomo”, una gestión muy activa en la temática productiva y laboral. El partido cuenta con un peso importante de la industria y la presencia de un abanico amplio de instituciones involucradas en la vida productiva, como la Unión Industrial Argentina y cámaras empresarias de segundo grado, o la sede central del INTI. Desde el gobierno local se despliega un conjunto variado de iniciativas de alto impacto –con catorce programas propios y también otras políticas del nivel nacional y provincial- que al igual que en el caso anterior se orienta al apoyo del desarrollo productivo y PyME mayormente en sus distintos planos. Se destacan como iniciativas municipales la creación del Observatorio Socioeconómico, que realiza relevamientos propios de coyuntura, la Agencia de Promoción de las Exportaciones y la Agencia de empleo y capacitación laboral. Asimismo, San Martín presenta un rango “alto” de institucionalización, consistente con una agenda amplia e innovadora de articulación en materia de desarrollo productivo y laboral.

Cuadro 3. Políticas e iniciativas implementadas según nivel jurisdiccional

| Municipio/ Jurisdicción | Local | Provincial | Nacional |
|---|--|---|---|
| Modelos de intervención extendidos | | | |
| Tres de Febrero Total: 18 | 1) Comprá en 3F; 2) Capacitación/formación para el trabajo; 3) Bolsa de empleo; 4) Microcréditos; 5) Promoción de Empresas y PyMEs en Responsabilidad Social Empresarial, bromatología y comercio exterior; 6) Ferias Barriales; 7) Centro Comercial a Cielo Abierto; 8) Fiscalización y control de comercios e industrias; "Gratuidad" Habilitaciones y Permisos Comerciales, Registro de empresas fumigadoras; 9) Unidad de Seguridad Alimentaria; 10) Ordenanza 2021 para estímulo a la producción y el empleo. | 1) Ley Alas | 1) Seguro de Capacitación y Empleo; 2) Seguro por desempleo; 3) Entrenamientos para el Trabajo (EPT); 4) Programa de Inserción laboral (PIL); 5) Club de Emprendedores; 6) Programa Empalme; 7) Promover la igualdad de oportunidades: para mayores de 18 años que posean Certificado Único de Discapacidad vigente |
| La Matanza Total: 20 | 1) Programa de beneficios municipales fiscales; 2) Ronda de negocios; 3) Observatorio 4) Red Municipal de Capacitación y Centros de Formación Profesional; 5) Permiso Alternativo de Funcionamiento; 6) Compre Municipal Matanza; 7) Programa municipal de abaratamiento; 8) Programa municipal hacia mi primer trabajo; 9) Programa de capacitación 4.0 y economía del conocimiento | 1) Programa Preservar Trabajo (PPT); 2) Líneas de financiamiento del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica; 3) Convocatoria para pymes, cooperativas y emprendedores que quieran exportar; 4) Programa Integral de Reactivación PYME | 1) Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC); 2) Plan Integral Casa Común 3) Líneas de financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo; 4) Ventanilla INTI; 5) Te sumo; 6) Polo Científico, Tecnológico y de Innovación Productiva; 7) Jóvenes con más y mejor trabajo |
| San Martín Total: 18 | 1) Observatorio socioeconómico; 2) Punto PyME 3) Espacios de Coworking; 4) Parques industriales 5) Projecta RSE; 6) Vincular futuro; 7) San Martín recupera; 8) Portal de Conexión PYME; 9) Agencia de Promoción de las Exportaciones; 10) Manual de buenas prácticas en organizaciones productivas y Protocolo Violencia Cero; 11) Programa de Eficiencia Energética; 12) Centro de entrenamiento Textil; 13) Empeñe Joven; 14) Agencia de empleo y capacitación laboral | 1) Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET); 2) Clínicas tecnológicas | 1) Programa Joven con Más y Mejor Trabajo; 2) Programa Progresar |
| Quilmes Total: 21 | 1) Quilmes compra en casa; 2) Oficina de emple; 3) "Punto PYME"; 4) Empeñe; 5) Quilmes TEC; 6) Centro de formación municipal | 1) Clínicas tecnológicas; 2) Tarjeta Pactar Banco Provincia (BAPRO); 3) PPT 4) Microcréditos BAPRO; 5) PSE 6) Ley ALAS | 1) PAC; 2) PIL; 3) EPT; 4) Mi primer exportación; 5) Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; 6) Programa Promover; 7) Seguro de capacitación y empleo; 8) Te sumo; 9) PEI |
| Modelos de intervención acotados | | | |
| Lanús Total: 11 | 1) Portal de empleo; 2) Promoción de ronda de negocios; 3) Tienda Lanús; 4) "Pedi en el barrio" | 1) Programa de capacitación en Comercio Exterior para PYMES BONAERENSES; 2) Capacitación en Formulación de Proyectos de Inversión; 3) Programa Buenos Aires ActiBA | 1) PAC; 2) Capacitación en industria 4.0; 3) Certificado MiPyME; 4) Escalar emprendedores |
| Malvinas Argentinas Total: 7 | 1) Ronda de negocios; 2) Promoción de habilitación de empresas; 3) Promoción de inserción laboral de estudiantes de escuelas técnicas | 1) Clínicas tecnológicas; 2) Articulación con créditos provinciales | 1) Oficina de empleo; 2) PIL |

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Quilmes, se advierte un modelo de intervención local “extendido”, aunque a diferencia de los casos anteriores, “dependiente” en términos del peso que tienen los programas nacionales y provinciales vis a vis los municipales. Gobernado por el peronismo, Quilmes viene siendo un municipio disputado con el partido Juntos por el Cambio que lo gobernó entre 2015 y 2019. Desde el gobierno local se identifican diversas iniciativas, seis de ellas propias, pero la gran mayoría provenientes de los otros niveles de gobierno (nueve de nivel nacional y seis de nivel provincial), las que se dirigen mayormente al estímulo del desarrollo productivo y PyME, la economía social y la generación de empleo. Aunque con una institucionalización “alta”, y una extensión importante de iniciativas, el modelo se advierte, como muestra el cuadro 3, bastante dependiente en cuanto a la captación de recursos de otras jurisdicciones.

Los casos que caracterizamos como modelos de intervención “acotados” son Lanús y Malvinas Argentinas por el bajo número de iniciativas y el peso de las políticas propias en relación a las provenientes desde Nación o Provincia. En lo que refiere al municipio de Lanús gobernado por “Juntos por el Cambio” desde 2015, se advierte un modelo de intervención “acotado” y “dependiente”, en tanto se observa un peso menor de las iniciativas propias, entre las que se destaca la promoción de ronda de negocios, el portal de empleo para empresas y el desarrollo de una plataforma virtual y gratuita “Tienda Lanús” mediante la cual comerciantes y emprendedores locales pueden ofrecer y vender productos. Por su parte, la Subsecretaría de Producción difunde novedades a los actores del mundo PyME y de las grandes empresas en relación a diversos programas, mayormente nacionales y provinciales, en cuanto a financiamiento, capacitación y apoyo a la competitividad, entre otras herramientas. De este modo, se plasma un modelo de “media” institucionalización respecto a otras experiencias analizadas.

El último de los casos analizados, el municipio de Malvinas Argentinas, gobernado por el Frente para la Victoria desde 2015, cuenta con un entramado productivo e industrial de menor peso relativo comparado con los anteriores municipios. Por la localización de parques industriales, cercanía con Ruta 8 y su disponibilidad de terrenos, Malvinas Argentinas ha propiciado una importante atracción de grandes empresas e incremento del empleo formal. Su trama PyME –en base al Censo Industrial de Malvinas Argentinas de 2018– es significativa, representando el 88% de las empresas. Su modelo de intervención en materia productiva y laboral es sin embargo “acotado” con siete iniciativas totales. Las políticas de otras jurisdicciones también son escasas con dos iniciativas provenientes del nivel nacional y dos, del provincial, por ello referimos que se acerca más a un modelo autónomo que dependiente. El eje de las iniciativas locales está centrado en la habilitación de empresas, la asistencia técnica a las firmas, la inserción laboral y el apoyo a la generación de empleo. Se advierte así un modelo de gestión local que si bien cuenta con un grado de “alta” institucionalización por el rango de la Secretaría de Producción, Industria y Medio Ambiente con una amplitud de aristas inherentemente allí descriptas (industria, ambiente), no presenta un despliegue extendido de funciones asociadas a ello.

Como síntesis, el cuadro 4 repone los resultados del análisis de los modelos de intervención local en los seis casos seleccionados, presentando la clasificación por dimensiones, conteniendo las categorías propuestas para el análisis comparativo de la agenda de producción y empleo a nivel local, que como se ha mencionado, puede resultar aplicable al análisis de otros campos de política siempre que el foco esté puesto en la injerencia local vis a vis las intervenciones de otras jurisdicciones.

Cuadro 4. Modelos de intervención local por dimensiones

| Municipio | Institucionalización | Extensión | Autonomía |
|---------------------|----------------------|-----------|-------------|
| Tres de Febrero | Alta | Extendido | Autónomo |
| La Matanza | Alta | Extendido | Autónomo |
| San Martín | Alta | Extendido | Autónomo |
| Quilmes | Alta | Extendido | Dependiente |
| Lanús | Media | Acotado | Dependiente |
| Malvinas Argentinas | Alta | Acotado | Autónomo |

Fuente: elaboración propia

En estos términos, es posible advertir distintos modelos de intervención local según las dimensiones seleccionadas. Como tendencias predominantes, más allá de las diferencias, se observan modelos con un nivel importante de institucionalización, extensión y grado de autonomía respecto a las intervenciones en materia productiva y laboral.

5. Reflexiones finales

El conurbano bonaerense presenta marcadas heterogeneidades en términos socioproductivos y laborales, en un territorio que históricamente albergó a sectores industriales relevantes y diversas ramas de actividad. A partir del proceso de globalización y las distintas transformaciones estructurales en las últimas décadas estas cuestiones aparecen con fuerza en las agendas de los gobiernos locales de las áreas metropolitanas, con más funciones de las que atendían en el pasado. En este marco, los gobiernos locales despliegan intervenciones apelando a recursos propios y recursos de otras jurisdicciones intentando orientar y mejorar las oportunidades para empresas y trabajadores.

El artículo buscó caracterizar así los modelos de intervención local en materia de producción y trabajo en el conurbano bonaerense. El análisis se basó en seis casos de municipios de este territorio, seleccionados en virtud de su pertenencia a diferentes subregiones -norte, sur y noroeste-, en el peso de la industria dentro de sus tramas productivas, y en contar

con casos de municipios gobernados por signos político-partidarios de las principales fuerzas de la región. En este marco, se buscó indagar la intervención estatal en el territorio, contemplar la multiplicidad de actores involucrados en las políticas y dar cuenta de las capacidades y grados de autonomía municipal para desplegar iniciativas propias.

Los modelos de intervención local expresan así el despliegue de capacidades de los gobiernos municipales para captar fondos, desarrollar iniciativas propias y aprovechar programas de otras jurisdicciones. El tiempo que llevan vigentes incide en los aprendizajes institucionales y al desplegar nuevas herramientas, abren un juego político “hacia arriba” en la relación con el nivel nacional y provincial, y “hacia el territorio” con actores diversos como PyMEs, cooperativas, trabajadores desocupados y emprendedores.

En todos los casos se advierte, más allá de los signos políticos, una articulación fluida entre los distintos niveles jurisdiccionales; no obstante, La Matanza y Quilmes presentan una utilización más amplia de programas desde Nación o Provincia. Respecto a las políticas, son bien variadas las acciones desplegadas, así como sus alcances. Los programas de “compre local” se han expandido para aprovechar el comercio de cercanías, más aún luego de la pandemia se promovieron iniciativas para integrar mejor, proveedores con clientes en el ámbito local, por ejemplo, a través de rondas de negocios.

El diseño de dispositivos como los Observatorios permite también subsanar la ausencia de estadísticas desagregadas a nivel municipal, tan necesarias para analizar las transformaciones más recientes. Sin embargo, su alcance es variado: por ejemplo, el Observatorio de General San Martín, desarrolla relevamientos propios y el de Malvinas Argentinas está aún en etapa de construcción. En este plano, son tan necesarias como incipientes las iniciativas de coordinación en materia de elaboración de registros y producción de datos a nivel municipal, de modo de poder sumar a la matriz intervenciones mejor informadas sobre las dinámicas económicas y laborales coyunturales.

De aparición más reciente, los programas de exportaciones han captado la atención de los gobiernos locales y esto se debe al incremento de la agenda de promoción de exportaciones en el gobierno nacional y provincial desde 2015 y sostenido con el cambio de gestión de 2019 hasta la actualidad. Varios municipios despliegan iniciativas en este sentido, en la articulación con organismos nacionales de comercio exterior, propiciando la articulación entre empresas e incluso en algunos casos buscando asociarse con otros municipios para el desarrollo de exportaciones. En el caso de General San Martín se creó la Agencia de Promoción de Exportaciones, evidenciando la mayor institucionalidad y alcance buscados.

Los sujetos de las políticas son en general empresas PyMEs, emprendedores, trabajadores desocupados y en menor medida cooperativas y actores de la economía social. No obstante, cabe advertir que se indagaron las áreas de producción y algunos municipios

despliegan funciones de promoción de la economía social en áreas específicas. En este campo, se advierten iniciativas de promoción como las ferias o en algunos casos el desarrollo de instrumentos de crédito y en otros casos, se busca incorporarlos en los procesos de compra pública local.

Finalmente, a partir de la indagación de los modelos de intervención local se advierte un creciente despliegue de programas e iniciativas, confirmando una vez más la expansión del rol de los gobiernos municipales en crecientes campos de la vida local en tanto primeros articuladores de demandas y necesidades del territorio. Más importante aún, los gobiernos locales son los interlocutores de los niveles superiores de gobierno y abren un conjunto de instrumentos esenciales para una mayor descentralización de recursos y funciones en el territorio. Si bien las brechas entre modelos e instrumentos, así como sus alcances, son amplios, la tendencia es al incremento de las intervenciones en este campo.

Se podría afirmar así que los procesos de descentralización que iniciaron en los años noventa han ampliado las funciones “de hecho” de los municipios. En el campo de la producción y el empleo, no ha habido esfuerzos de coordinación sistemática entre jurisdicciones, e incluso los recursos más significativos son los que destina la Nación, en menor medida la Provincia y en tercer lugar los gobiernos municipales. No obstante, los municipios han tenido que incorporar creciente número de capacidades, que se acumulan según la antigüedad de las gestiones. Ello genera un amplio espectro de modelos de intervención que grafican una suerte de “gobernanza reactiva” de precaria sostenibilidad institucional, variable y dependiente de los vaivenes de colores político-partidarios.

Cabe decir también que no se advierten distinciones de “enfoques” o “estilos” de gestión socioeconómicos o modelos, según los signos políticos, más bien se evidencia un pragmatismo y niveles de innovación diversos en términos de diseño e implementación de herramientas de promoción. Las diferentes acciones de fomento productivo, las exenciones impositivas para habilitar comercios o las herramientas de estímulo de las exportaciones abren interesantes oportunidades y también plantean nuevos desafíos en términos de capacidades técnicas y operativas locales como de coordinación intergubernamental y avances a nivel de gobernanza multinivel, los que se han vuelto ejes centrales en el nuevo escenario.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio comps. (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel: Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39): 5-32.

Arocena, José (1995) *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

Arroyo, Daniel (2003) *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.

Cabrero Mendoza, Enrique (2012) *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.

Carmona, Rodrigo (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. CICCUS-UNGS, Buenos Aires.

Carmona, Rodrigo (2020) “Políticas y modelos de intervención local en materia socioproductiva y ambiental: un análisis en el contexto argentino reciente”. *Revista de Políticas Públicas*, UFMA (24): 190-204.

Carmona, Rodrigo (2021) “Pandemia, trabajo y producción en Argentina. Impactos y desafíos en clave de desarrollo”. *Revista BORDES, UNPAZ* (22): 57-73.

Carmona, Rodrigo (2022) “Metrópolis en tiempos de pandemia: impactos en la actividad productiva y el empleo registrado en el gran Buenos Aires, Argentina”. En Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (coord.) *Metrópoli en red: claves para pensar en nuestras ciudades coordinador* - 1ª ed. - Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana: 113-129.

Carmona, Rodrigo y Anzoátegui, Mirtha (2010) “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense”. En Rofman, Adriana (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Buenos Aires: UNGS: 217-256.

Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara (2020) “Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis en municipios del Conurbano Bonaerense (2015-2018)”. *Quid* 16, (13): 269-297.

Casalis, Alejandro (2017) “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)”. En *Divulgatio*, Perfiles académicos de posgrado. Edición N° 3: 63-77.

Cravacuore, Daniel (2007) “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (Comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile: 25-49.

Cravacuore, Daniel; Illari, Sergio y Villar, Alejandro (2004) *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Coraggio, José Luis (2004) “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo local?, en González Bombal, Inés (comp.): *Fortaleciendo la relación Estado Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CEDES, CENOC, UNGS.

Couto, Bárbara; Foglia, Carolina; Rofman, Adriana (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En Rofman, Adriana (comp.) *Participación, Políticas Públicas y Territorio*, Ediciones UNGS 73-118.

De Piero, Sergio (2010) “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. En *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Fundación BAPRO: 64-7.

Escolar, Marcelo; González, Lucas; Caminotti, Mariana; Quillici, Federico; Del Cogliano, Natalia (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. *Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP*. Córdoba.

Farinos, Joaquín (2008) “Inteligencia para la gobernanza territorial”. En De Souza, Andrés. y Simancas, Manuel (coord.), *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias: 19-33.

García Delgado, Daniel (1997) “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”. En García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

Governa, Francisca (2001) “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”. En *Documents d'Anàlisi geogràfica*. N° 41. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona, 2001: 43-62.

Jordana, Jacinta (2002) “Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Development INDES-BID.

Lódola, Agustín; Brigo, Rafael; Morra, Fernando Martín (2010) *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, Proyecto PICT 799/2007.

Iturburu, Mónica (2012) “Los municipios”. En Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.) *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012: 171-229.

Méndez, José Luis (1997) “Estudio Introductorio”. En Wright Dell *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura.

Muñoz, Ruth (2021) La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. *Otra Economía*, 14 (26): 31-48. <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14957> accesado el 28 de Agosto de 2023.

Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (2020) “Gobernanza Metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana”. En *Deliberativa*, Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, Zapopan, vol. 2: 1-32. <https://deliberativa.com/navarrete-ulloa/> accesado el 27 de Abril de 2023.

Oszlak, Oscar; O'donnell, Guillermo (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4): 99-128.

Pírez, Pedro (2008) “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, en Gloria Yañez, Arturo Orellana, Óscar Figueroa y Federico Arenas (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 91-115.

Pírez, Pedro (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.

Pont Vidal, Josep (2022) “Metrópolis y gobernanza en tiempos complejos: Hacia una nueva visión ecológica”. En Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (coord.) *Metrópoli en red: claves para pensar en nuestras ciudades* - 1ª ed. - Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana.

Salas-Bourgoin, María Amdreina (2019) “Gobernanza territorial y desarrollo”. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1): 134-152.

Vaca, Josefina; Cao, Horacio (2005) “Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina”. *Revista de Estudios Regionales*, 2005, no 72: 141-164.

Vigil, José Ignacio y Fernández, Víctor Ramiro (2012) “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas: No. 53: 21-60.

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

Cómo citar este artículo:

Carmona, Rodrigo, Bárbara Couto y Matías Calvo Crende (2024) “Dinámica institucional y políticas productivas y laborales en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 281-303