



CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Código: PICYDT-EyA-02-2021

“BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN  
DE MUNICIPIOS CON ACTORES LOCALES  
EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA  
GESTIÓN MUNICIPAL- CONTINUIDAD  
PROYECTO 2017- 2019”

Director: GONGORA, Norberto

Co Director: RAGO, Lucas

Integrantes: ANZOATEGUI, Mirtha; MELO TEJADA,

Sara; VILLAGRA, Ezequiel; SFILIGOY, Magali

Año: 2024

## Identificación del proyecto

Tipo de proyecto y año de convocatoria:	PICYDT UNM 2019
Nombre completo del proyecto:	BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON ACTORES LOCALES EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL – Continuidad proyecto 2017-2019
Director/a:	Gongora Norberto
Lineamiento estratégico <sup>1</sup>	ORGANIZACIONES CONTEMPORÁNEAS/GOBIERNOS LOCALES
Fecha de inicio:	04/2022
Fecha de finalización:	03/2024
Unidad de localización: Departamento/centro/ Programa	Departamento de Economía y Administración
Resumen: <i>a(máx. 300 palabras)</i>	<p>La investigación es continuidad conceptual, organizativa y administrativa del proyecto iniciado en 2018. Esta etapa incluye el análisis de nuevos aspectos y la revisión de lineamientos relevados en la primera y segunda etapa.</p> <p>En el contexto de los ejes temáticos establecidos en la convocatoria: “DESARROLLO INTEGRAL CON EQUIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES (AMBA)” el proyecto propone centrar la atención en algunos puntos específicos de los establecidos en la citada convocatoria.</p> <p>3) PRODUCCIÓN Y EMPLEO</p> <p>d) Emprendedorismo, economía social y solidaria. Nuevas formas de inserción laboral y cambios recientes en el mercado de trabajo</p> <p>4) ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN LOCAL</p> <p>a) Estudios de casos exitosos de nuevas formas de gestión de las organizaciones.</p> <p>b) Desarrollo de herramientas de administración y gestión para PyMEs, emprendedorismo, cooperativas y organizaciones sociales.</p> <p>Estos ejes se trabajaron sobre los municipios de San Miguel, , Vicente López, La Matanza y San Martín aplicando criterios formulados en la presentación del proyecto y que se relacionaban con la heterogeneidad tanto económico social como política, así como con la ubicación geográfica de los distritos (que guarda relación con la mencionada heterogeneidad).</p>

<sup>1</sup> Según Resolución CS 848/21 Lineamientos Estratégicos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico 2022-2027.

Palabras claves:	Buenas Prácticas de Gobierno / Desarrollo Local / Economía Social / Emprendedurismo /Innovación/AMBA / Municipios.
------------------	--

## Parte I

### Informe de resultados para el repositorio<sup>2</sup>

#### 1. Introducción y objetivos (*mínimo 1 página- máximo 2 páginas*)

- Realizar una presentación general del estudio (tema/problema) y una justificación de su relevancia (motivos para estudiarlo, aportes potenciales).
- Indicar el objetivo general de la investigación y los interrogantes efectivamente trabajados en el proyecto.

Dentro del lineamiento de investigación “Organizaciones Contemporáneas / Gobierno Local” el presente proyecto se propone continuar con la temática desarrollada en el proyecto de investigación 2018-2020, que se centró en la identificación de políticas innovadoras en municipios del AMBA, (Avellaneda, Moreno, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López, incorporando La Matanza y San Martín, en esta etapa) y poner atención en los avances teóricos sobre el campo organizacional en el ámbito local. La importancia de centrarse en dicho nivel de gobierno radica tanto en su relevancia específica, como en la relativamente limitada producción para su estudio.

Se buscará profundizar en torno a las modalidades organizacionales y de organización del trabajo en los municipios seleccionados. Asimismo, se pondrá atención en las posibles articulaciones entre estos municipios y otras entidades gubernamentales, otros municipios, la provincia y el Estado nacional, así como las articulaciones con actores de la sociedad civil, por ejemplo con los protagonistas de la Economía Social Solidaria (ESS).

Estas búsquedas tratarán, a su vez, de indagar acerca de los instrumentos aplicados por estos municipios para llevar adelante las políticas estudiadas, la capacidad financiera y el nivel de autonomía (provincia de Buenos Aires, 2015), la relevancia de tratarse de municipios industriales o industriales mixtos, (Quesada Aramburú y Cadelli: 2012). la importancia de su alineamiento político respecto de los niveles estatales superiores (oficialista / opositor), el peso político de sus autoridades (Bohoslavsky y Soprano: 2010), su capacidad de interacción con otros niveles estatales, así como la existencia y fortaleza de actores sindicales del propio municipio y de la sociedad civil.

El proyecto busca, con base en los resultados del proyecto anterior, contribuir en una mayor formalización del concepto de “ámbito municipal”, partiendo de la particularidad de los municipios del AMBA.

Los resultados de este proyecto se insertan en la trayectoria institucional de la UNM, ya que mantiene un esfuerzo por generar conocimientos y prácticas orientadas a la interacción con los actores estatales, de la sociedad civil y del mercado en el territorio local. A esto se le suma la cooperación con otras instituciones académicas y gobiernos locales, dirigida al fortalecimiento de estos espacios de articulación.

<sup>2</sup> Se solicita brindar información detallada en los campos que componen esta Parte I, ya que será publicada en el Repositorio online de la UNM. Esto permitirá difundir de manera amplia la investigación, sus resultados y visibilizar la labor de los miembros del equipo de investigación.

## **Entre los objetivos propuestos se señalan los siguientes**

### **Objetivo general:**

identificar el desarrollo de capacidades estatales administrativas (financieras y organizacionales) y políticas (de conducción y articulación) en municipios del AMBA para impulsar su vinculación vertical (hacia otros niveles de gobierno) y horizontal (hacia otros municipios) y entre los gobiernos y actores locales, identificando el impacto de estas estrategias en la gobernanza a nivel local regional y nacional, para la obtención de efectivos resultados de desarrollo económico y la construcción de capital social; así como sus límites o riesgos, y proponer ejes de acción y de intervención normativa y organizacional que ayuden a fortalecer estas modalidades, en el marco de una conceptualización del estatuto teórico del municipio.

### **Objetivos específicos**

1. Profundizar y actualizar los conocimientos sobre capacidades estatales en particular en lo referido a la dimensión municipal, buscando avanzar en su conceptualización.
2. Identificar las capacidades estatales alcanzadas por los municipios en lo financiero, organizacional y laboral.
3. Reconocer la capacidad de los actores políticos municipales de construcción de liderazgo político y articulación con otros niveles estatales y actores sociales.
4. Analizar el impacto de las políticas estudiadas y su capacidad de transformación de condiciones sociales y económicas previas, así como las restricciones normativas, financieras y políticas que limitan la capacidad de intervención y transformación de los municipios y proponer estrategias organizacionales y de gestión de personal que permitan el fortalecimiento y la continuidad de las prácticas consideradas más virtuosas por los actores involucrados.
5. Promover una mayor formalización conceptual sobre el ámbito municipal, como resultado de la investigación y a través de actividades de intercambio entre el ámbito académico, funcionarios públicos y actores de la sociedad civil para debatir y proponer estrategias de fortalecimiento de las capacidades estatales y propiciar la publicación de las conclusiones del trabajo de investigación.

### **Entre las hipótesis a indagar se destacan los siguientes;**

1. Las capacidades estatales políticas y administrativas de los municipios están relacionadas con el grado de autonomía financiera y el grado de alineamiento político con otros niveles estatales.
2. El liderazgo político interviene en la capacidad de impulsar políticas hacia la sociedad civil y de articular intereses con otros niveles estatales.
3. La vinculación eficaz con los actores de la sociedad civil nace tanto del fortalecimiento de las capacidades estatales como de las fortalezas de los actores de la sociedad civil.
4. La fortaleza y continuidad de los diseños organizacionales son consecuencia de la autonomía financiera y de la vinculación política de los municipios,
5. La diversidad de modalidades organizacionales y relaciones laborales al interior de los municipios se relaciona con el carácter “clásico” o “innovador” de la función encarada.
6. La calidad del empleo público se relaciona con la fortaleza de los actores internos del ámbito municipal, organizados sindicalmente.

## **2. Marco de referencia (min. 2 páginas- máx. 5 páginas)**

Describir en qué campo (temático, disciplinar) se inserta la investigación, indicando:

- estudios antecedentes (propios o no) sobre el tema, avances y áreas de discusión.

- marco teórico o encuadre de referencia de la investigación: con qué enfoque, conceptos, dimensiones o modelos se abordó el tema/problema.

### **Antecedentes**

Los antecedentes, por una parte, refieren a proyectos previos presentados por el equipo de esta investigación (Cormick, 1997a y 1997b, 2019) que observaron la adquisición de nuevas funciones y la modificación en la agenda local al incorporar modalidades de “agencialización en determinados ámbitos locales, la creación de unidades de gestión descentralizada, el impulso al desarrollo de emprendedores, así como la articulación de decisiones y emprendimientos con organizaciones productivas y de servicios de carácter no estatal”. Si bien en esos trabajos ya se identificaba la incorporación de tecnologías de gestión en la administración local, lo cierto es que la pandemia permitió una apertura mayor para dichas innovaciones.

En cuanto a las innovaciones en el ámbito local, destacamos los trabajos iniciales de Cravacuore (2005) quien cita trabajos previos tales como los libros (García Delgado 1997; Díaz 1999; Cravacuore y Badía 2000; Díaz, Grandinetti y Nari 2002; Cravacuore 2002b; Cravacuore, Ilari y Villar 2004), los artículos ( Badía 2000; Cassano y Krakowiak 2000; Cravacuore 2002a; Díaz de Landa 2001 y 2002; López y Fernández 2002; Tecco 2002, entre otros). Mientras que recopilaciones y trabajos más recientes surgen de trabajos de Rita Grandinetti (2023 a, b, c; 2019) publicados en PoLab de la Universidad de Rosario.

Por otra parte, se examinan trabajos que refieren al gobierno local, las interrelaciones con actores empresariales, de la economía social y solidaria, y del emprendorismo.

Los estudios centrados en el aspecto institucional de los municipios subrayan su heterogeneidad y desigualdad (Iturburu, 2012), la dificultad histórica originada en los desequilibrios propios del régimen federal (Grandinetti, 2014, Abal Medina y Cao, 2012, Cao 2020). Esa mirada institucionalista se complementa con otras investigaciones que analizan el comportamiento de las metrópolis (Badía, Carmona y Soldano, 2008; Badía, 2017). Desde el enfoque del desarrollo local, se construye el concepto de gobierno local como un mecanismo de resistencia a procesos globalizantes. Particularmente hacen hincapié en la implementación de políticas públicas productivas para el desarrollo de los territorios (Albuquerque, 2001, 2004; Ferraro y Stumpo, 2010; Ferraro y Costamagna, 2000; Vázquez Barquero, 1998 y 2001, Nacleiro, 2010, 2011). Estos trabajos son el resultado de comunidades epistémicas que se inician en la década del cincuenta, y que –particularmente- se desarrollan en los noventa. En muchas ocasiones, sustentados en modelos extranjerizantes y acrílicos (Fernández et al, 2008). Reseñamos, además, algunos trabajos realizados desde la mirada territorial que describen parte de la matriz productiva de la Región Metropolitana (Carmona y Anzoategui, 2010, Carmona, 2006; Cravino y Borello, 2006; Repetto y Cansanello, 2010, Girardín et al, 2014, Briano y Fritzsche, 2009, Nari, 2022).

El estudio de la gestión local, territorial se ha ampliado al analizar las nuevas agendas, particularmente ante el surgimiento de nuevos actores y demandas. El caso más claro es el de las cooperativas, empresas recuperadas y empresas sociales de la economía social y solidaria, que según la bibliografía reciente del campo organizacional son beneficiarias de políticas socioproductivas diferenciales y son una interesante alternativa como espacios de producción (Venturi, 2019; Hudson, 2016, Chosco Díaz y Anzoategui, 2022). En momentos de pospandemia se traspasa el INAES- el organismo de regulación a nivel nacional- del Ministerio de Desarrollo Social a la órbita de Producción, según Decreto 157/2020 del poder ejecutivo nacional. Al respecto, Feser (2022) refiere al cambio de paradigma. Interesa analizar cómo se

desarrolla su articulación con los otros actores del entramado productivo local a partir de esta norma.

Otros aportes revisados se centran en la construcción de espacios multiactorales locales en torno a ciertas políticas o acciones estatales. La primera que rescatamos es la tesis de Durigo (2013) focalizada en los procesos de coordinación interorganizacional en la implementación de un programa en las Unidades de Gestión Local del municipio de Florencio Varela. La otra es la investigación de Matta et al. (2017) quienes analizan seis programas nacionales y provinciales implementados en la provincia de Córdoba. Indican, estos autores, que estos estudios son promovidos por organismos nacionales e internacionales (entre ellos BID, ONUDI, OIT), que se desarrollaron en América Latina con el fin de incentivar la articulación productiva mediante el incremento de la cooperación entre empresas y el crecimiento del capital social. Otros análisis destacan el papel del Estado local como un factor dinamizador para enfrentar los desafíos que implicó la pandemia.

Contextualizamos los aportes en el contexto de crisis originado en la pandemia Covid 19. Al respecto, Aminahuel (2020) analiza la implementación de las transferencias no automáticas hacia los municipios, la descentralización y la toma de decisiones políticas, en la que se destaca el papel del Estado en la pandemia. En el mismo contexto, la Red de investigación del PISAC COVID 19 desarrollada a nivel país, presentó un importante trabajo en el Área Metropolitana de Buenos Aires dirigido por Nari (2022) que examina el sostén público en la urgencia. Referimos en particular el análisis que hacen de municipios del conurbano San Martín, San Miguel y Malvinas Argentinas, que identifica algunos perfiles productivos. Lo cual constituye en aporte significativo porque no solo incluye a los sectores vulnerables sino también describe a unidades productivas de distinto tamaño y sector.

En cuanto al análisis de redes interorganizacionales el trabajo “Redes y Actores sociales” (Vélez Cuarta, 2011), describe los aportes disciplinarios al concepto de articulación interorganizacional. Específicamente, el autor estudia el origen de las redes interorganizacionales desde la economía, la ciencia política, la sociología, la antropología y la teoría organizacional. En particular, la teoría organizacional desde tres perspectivas: la teoría de la contingencia que plantea que el ambiente constriñe la conducta de las organizaciones (Ruiz, 1995). La teoría interorganizacional que estudia al ambiente y las relaciones con otros actores de la red (Aldrich, 1995). Finalmente, la teoría de dependencia de recursos que dice la organización no tiene factores ni condiciones suficientes sin la relación con el contexto (Pfeffer y Salancik, 1978). Para este estudio, un interesante enfoque es el de relaciones intergubernamentales (RIG) (Morata, 1990; Marando y Florestano, 1990 citados por Fleury, 2002). En Argentina, los trabajos primigenios sobre la articulación en la gestión municipal los rastreamos en la década de los noventa bajo la coordinación de Cravacuore de la Universidad de Quilmes. Ahí se analizan experiencias de alianzas para el desarrollo local en municipios y aglomerados urbanos localizados en las provincias de mayor importancia económica y demográfica de Argentina (Cravacuore et al, 2003, Cravacuore, 2004). Los autores refieren a la complejidad para gestionar políticas de articulación interorganizacional. En tiempos de pospandemia, la complejidad adquiere nuevas formas y se presenta como un tema no resuelto de marcado interés. Más reciente el proyecto PISAC Covid 19 en su cuaderno 4, hace un mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación en el país. Cuestión que contribuye en la precisión de este hecho en la RMBA. Por su parte, Sulbrandt et al (2001) profundizan en las redes de trabajo interorganizacional de la administración pública y la relación de la misma con el tercer sector y organizaciones del mercado, como una tendencia que continuará y se ampliará.

### **Marco teórico**

En este espacio abordamos el concepto de prácticas innovadoras en la gestión de políticas socioproductivas en contextos locales y complejos. A seis meses de iniciada la Pandemia Covid 19, un proyecto del PISAC identifica tres desafíos que deben enfrentar las administraciones

públicas locales. El primero, consistía en ofrecer una respuesta inicial a la crisis sanitaria para evitar el colapso de los sistemas de salud públicos. El segundo se trataba de buscar formas para contribuir con la recuperación de la economía. Mientras que el tercero propone imaginar escenarios innovadores pospandemia (Nari, 2021)[1]. La información recabada y analizada en la primera parte de esta investigación describe a una sociedad y un gobierno que todavía no había sido atravesado por la pandemia. La continuidad entre aquello que se hizo entre 2017 - 2019, y lo que nos muestra la actualidad del gobierno local en la pospandemia lleva a la construcción de un conocimiento más acertado sobre las transformaciones en la gestión pública.

Partimos del concepto de innovación de Mariana Mazzucato (2018) que pone el acento en la innovación pública, particularmente, aquella que se desarrolla para utilización del propio sistema organizacional, la que se genera para interacción entre el gobierno y la ciudadanía y, finalmente las iniciativas de innovación que se propongan para el desarrollo de emprendimientos privados y las interacciones de mercado. En este trabajo haremos referencias a prácticas innovadoras de la administración pública local en relación con los actores del entramado socioproductivo local, PyMEs, emprendedores, de la economía social y solidaria, básicamente.

Cravacuore (2002 a,b) para quien innovar en la gestión pública local es ir mejorando la eficacia y eficiencia a través de resultados efectivos destinados a la sociedad- aunque esas prácticas no sean totalmente nuevas y originales; identifica cuestiones relevantes en el origen de la capacidad de innovar a partir del estudio de casos empíricos. Menciona la importancia de las estructuras flexibles, de funcionarios generadores de cambio por sí mismos más allá de su consideración como catalizadores de iniciativas ciudadanas, con capacidad de decidir a partir de sus conocimientos y con el poder suficiente para implantar las decisiones. Estos funcionarios, especialmente en los cargos superiores, tienen una participación muy activa en los partidos políticos. Aunque, según se observó una condición mayormente considerada para la innovación es la continuidad de los partidos políticos y en menor medida aportan los procesos de modernización. Para el autor las políticas nacionales y provinciales tienen un impacto limitado en el origen e impulso de la innovación local. Cuestión que nos proponemos replantear en un escenario de fuerte influencia de los gobiernos superiores. En este punto, el autor mencionado muestra el apoyo al discurso de la modernidad que describe la premiación de los municipios que presentan sus innovaciones (Cravacuore, 2005) como prácticas modernizantes.

Para entender la puesta en valor del discurso de la modernidad debemos remontarnos a la década del '90s cuando surgen prácticas, instrumentos y los primeros planes de modernización incluidos en las reformas neoliberales de la administración pública que tienen el objetivo de favorecer los principios de eficiencia, eficacia y transparencia. Fundamentalmente, a través del uso de tecnologías de gestión del ámbito privado en el sector público. Con el fin de satisfacer las nuevas exigencias de desarrollo de capacidades y lograr una mayor visibilidad de las prácticas destinadas a sus clientes- ciudadanos los gobiernos locales comienzan a desarrollar prácticas de gobierno electrónico, gobierno abierto, el principio de transparencia, de participación ciudadana, entre otras. La política de modernización de la mano de los organismos multilaterales derivó en magros resultados, al llegar en forma de "enlatados" que con dificultad fueron trasplados a las culturas administrativas latinoamericanas, según señala un escrito muy difundido de Andrea López (2000). La discusión sobre la modernidad es vasta y polifónica. Citamos a un referente en el estudio del Estado que dice que los términos innovación, reforma y modernización fueron entendidos como "procesos conducentes a la introducción de cambios visibles y significativos en las modalidades de organización y gestión del aparato estatal y/o de los organismos que lo componen, particularmente en materia tecnológica y cultural. Hablar de innovación en el sector público exige considerar los patrones de comparación respecto de los cuales es posible medir la cuantía y calidad de los cambios producidos. En tal sentido, las opciones son múltiples" (Oszlak, 2003:3).

Hoy, parece cuestionarse la mirada única de su aspecto técnico. Prevalece la necesidad de analizar esas prácticas innovadoras desde otros enfoques (Sánchez González, 2022). En este mismo sentido, los pensadores de la modernización y la reforma del Estado en Latinoamérica dicen que “la innovación debe verse como un medio para crear valor público y no como un fin en sí mismo” y se preguntan sobre la existencia de cambios en la mentalidad de los servidores públicos y sobre cuáles son las buenas prácticas en torno a la innovación en la prestación de servicios públicos[2]. En este sentido, cabe preguntarse en qué medida las prácticas del Gobierno Abierto se desarrollan en función de los dos grandes pilares que según Oszlak (2014) son: “... el acceso a información inteligible que pueda ser utilizada por los ciudadanos...; y 2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos,...” (pág. 163).

La literatura distingue diversos enfoques de innovación en materia de política pública y gestión estatal. Dicen Gutiérrez y Stevanato (2021) que el primero se centra en los valores de agentes individuales y vinculados con tecnologías de vanguardia. El segundo enfoque entiende que la innovación surge atado a la mirada conjunta. En particular, los autores refieren a tres factores de innovación: el entorno innovador, los recursos económicos disponibles y el peso de coaliciones entre actores estatales y sociales. Coincidimos en que las prácticas innovadoras o modernizadoras, no son únicamente tecnológicas. También para Grandinetti (2020) la innovación es algo más, es el eje que estructura el desplazamiento, mientras que la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes hacia formas más abiertas de gobierno. Explica, además, que “la innovación pública abierta amplía el concepto y responde a estos parámetros: inteligencia institucional más inteligencia social igual a más valor” (pág.5).

Inicialmente, el proyecto se orientaba hacia el concepto de “buenas prácticas”. Este concepto de carácter prescriptivo no ahonda en la descripción y análisis claro de nuestros gobiernos locales. Las innovaciones sufren adaptaciones o modificaciones o pueden significar creación de estructura, financiamiento, normativa, etc. Son entendidas como conocimiento duro o blando. Innovación tecnológica o de gestión, pero ¿cómo actúan en el territorio? Las definimos como acciones innovadoras encaradas por los gobiernos y referidas a la sociedad local que cuentan con el plus de promover la participación de actores de la sociedad, y que propician una mejor gobernanza, favorecen el desarrollo económico y colaboran con la construcción de capital social en el territorio. En la línea que proponen Finkelievich, Feldman y Gorolimo (2017), quienes destacan la superación de los enfoques lineales de la innovación por uno que introduce la noción de redes: “Esta red de interacciones puede adoptar la forma de redes de formación o capacitación, o simplemente de transmisión, circulación e intercambio de conocimiento. La conformación de estas redes alienta la innovación al poner el conocimiento a disposición de diversos actores sociales y productivos. Compartir el conocimiento permite democratizar las capacidades científico-tecnológicas de desarrollo” (pág. 5).

En este punto entra a jugar el concepto de capacidades estatales entendido desde su dimensión administrativa y política (Bernazza y Longo 2014; Repetto, 2004). En este caso, se desarrollan en la gestión de los municipios en su vínculo con la sociedad civil. Destacamos la cita de Bernazza y Longo (2014) que dice: “...las capacidades administrativas que la mayoría de los autores ha considerado [como significativas] se redefinirían e integrarían como condición necesaria pero no suficiente. En cuanto a las capacidades políticas ... éstas no sólo se vinculan con el diálogo ‘hacia afuera’ sino, y fundamentalmente, con la capacidad de gobierno y la idea de gobernabilidad.” En definitiva, para este análisis entendemos a las capacidades municipales como los márgenes para llevar a adelante prácticas de los municipios luego de enfrentarse con diversos riesgos y limitaciones. Los que se expresan en las autonomías organizacionales, presupuestarias y surgen de la relación con los actores de la política socioproductiva local. De allí que nos preguntemos por las estrategias innovadoras observadas en políticas, programas,

iniciativas del sector socio- productivo municipal que van más allá de las limitaciones financieras, normativas, de liderazgo.

Para referirnos a los márgenes de maniobra de los municipios del AMBA identificamos, en primer lugar, algunas características de los municipios. Los municipios de la provincia de Buenos Aires se caracterizan, básicamente, por una heterogeneidad demográfica y su concentración en torno a las metrópolis. Asimismo, por la disparidad fiscal que no sólo responde a la situación económica de los residentes y a la capacidad de tributar al Estado; sino también, a la redistribución de los ingresos que ejecutan los niveles nacionales y provinciales a través de mecanismos tanto automáticos como no automáticos (López Accotto et al., 2010, 2011, 2013; López Accotto & Macchioli, 2014; Ríos, 2019; Sbatella, 2001). La literatura indica que ciertas capacidades de los municipios fueron incrementándose sin el acompañamiento de los recursos necesarios, ahí es donde las políticas públicas de los niveles nacionales y provinciales reemplazan las limitaciones en su capacidad para incorporar recursos genuinos.

Para Tkachuk (2004) son las autoridades locales públicas y privadas quienes tienen el desafío de identificar las potencialidades y necesidades de su territorio para alcanzar un desarrollo productivo local más adecuado. Recientemente, a partir de la crisis sanitaria mundial, los estudios municipales profundizaron en la articulación con los otros niveles y el desarrollo de nuevas capacidades. Los municipios de la RMBA padecen dificultades históricas que provienen de los desequilibrios propios del régimen federal (Cao, 2020). La Constitución Nacional, reformada en 1994, expresa que la autonomía lo es en lo institucional, político, económico financiero y administrativo, pero sin embargo no le ha sido otorgada por un nivel superior. La importancia de la autonomía municipal reside en fortalecer al gobierno local que es donde mejor se perciben las necesidades y problemas de sus habitantes. Es allí donde se desarrolla un control más eficaz, dado que modelos centralizadores demostraron su incapacidad de hacer frente a las necesidades sociales. Además, puede constituirse en un estímulo para la participación ciudadana al permitir una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados. Pero también, es un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del Estado. (Grandinetti, 2014, Abal Medina y Cao, 2012; Konstantinovsk, 2011).

Otro eje temático importante, además de la relevancia de las prácticas innovativas en la gestión local para alcanzar el desarrollo de los territorios, se vincula a la necesidad de conocer el impacto expresado en la interrelación con los actores socioproductivos de los diversos municipios estudiados. Estos actores son las Pymes, los emprendedores y los de la economía social y solidaria.

Entendemos a las políticas socioproductivas desde una concepción integral y sistémica que comprende al conjunto de la estructura productiva, generadora de nuevas competencias basadas en la innovación y que contempla la complejidad del proceso de desarrollo económico en esfera local. Lo cual implica articular con distintos agentes y ámbitos socioproductivos de modo de propiciar el desarrollo de redes y sinergias a nivel territorial; en consonancia con los trabajos de Carmona (2014).

Un concepto central para comprender las prácticas estatales es el de relaciones interorganizacionales que según Cravacuore pueden ser verticales u horizontales. Las primeras son las intergubernamentales (RIG) que implica una interacción entre distintas jurisdicciones gubernamentales, sea vertical u horizontal. Ellas son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, ya que a través de las mismas se observa la complejidad de los problemas, la diversidad de actores y sus conflictos de intereses. A la vez que contribuye en la detección de los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan a las actuaciones y prácticas públicas (Morata, 1990; Marando y Florestano, 1990 citados por Fleury, 2002). El otro concepto, articulación asociativa referido a la vinculación con actores de la sociedad civil se fortalece con la referencia a la construcción de capital social, entendido como “asociaciones horizontales entre la gente y las redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que

tienen efectos en la productividad de la comunidad.” En otro orden, está vinculado a la capacidad de sostenimiento de estas estrategias, superando las experiencias ocasionales, ya que la permanencia de la interacción social es constituyente del capital social. Aquí debe prestarse atención al señalamiento de Clemente (2006) en cuanto a que el capital social no puede aislarse de su “modo de producción” o de cómo cada sector de la sociedad ha logrado su respectiva acumulación de capital social.

[1] En concreto el proyecto de PISAC-COVID-19 analiza en perspectiva comparada las iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia pública a unidades domésticas y productivas para sostener su supervivencia en las circunstancias durante la pandemia del Covid-19. Encabezadas tanto por el Estado nacional como por los gobiernos subnacionales en distintos aglomerados urbanos del país, focalizados en dos iniciativas: 1) las de asistencia a los hogares (particularmente el Ingreso Familiar de Emergencia – IFE), y 2) el sostén a las empresas (específicamente la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción –ATP). Los resultados del último censo arrojan algunos datos definitivos, la población de Buenos Aires es de 17523996 habitantes. Gral San Martín tuvo con 450575 hab., San Miguel tiene 328835 hab. , Vicente López 282281 hab.y La Matanza cuenta con 1841247 hab.

[2] WebinarCLAD “Cambiar mentalidades en la Administración Pública para lograr la innovación y el gobierno digital” (abril, 2024)

### **3. Métodos y técnicas (min. 2 páginas- máx. 4 páginas)**

Indicar el trabajo de campo, documental y/o de laboratorio realizado, la forma de recolección de datos y sus fuentes. Al respecto, describir los métodos, técnicas, instrumentos y materiales utilizados para indagar el problema de investigación. Explicitar las unidades de análisis, los criterios de selección de muestras o casos. Indicar asimismo las formas de procesamiento y análisis de los datos recolectados.

La investigación tiene un diseño flexible que, según señala Mendizábal (2007), ante la posibilidad de cambios capta aspectos relevantes de la realidad que no fueron contemplados. Mediante un abordaje metodológico cualitativo se hizo un estudio de casos comparativos en dos etapas, en la primera analizamos a Moreno, Tres de Febrero, San Miguel y Vicente López. Mientras que en la segunda fueron La Matanza, San Martín, San Miguel y Vicente López. Todos son municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. En términos de Guizardi (2012) el estudio de casos extendidos permite observación de una situación social ampliando su interpretación desde contextos micro-sociales (la situación en sí misma), hasta contextos macro-sociales. Es decir, este método remite desde una mirada antropológica elaborar, a partir de los casos sucesivos, premisas generales sobre la vida social, sobre cómo las instituciones conviven e interaccionan y sobre el papel dinámico de los sujetos en este proceso de negociación de la vida social común, es decir, la comparación de casos o situaciones sociales permite elaborar premisas que se pueden generalizar Los municipios fueron seleccionados mediante un muestreo intencional.

Abordaje cualitativo apoyado en la triangulación de técnicas: entrevistas individuales y grupales, análisis documental, y observación no participante.

Se seleccionó a los municipios a partir de la accesibilidad a los entrevistados, de acuerdo a una muestra intencional (Bola de nieve). Para la actualización de la información nos reunimos y mantuvimos entrevistas con un conjunto de actores significativos de este entramado socio productivo, además se indagó material documental de los municipios anteriormente seleccionados (Avellaneda, Moreno, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López) y se incorporaron los municipios de La Matanza y San Martín.

En los municipios de San Miguel, Vicente López, La Matanza y San Martín se hizo trabajo de campo, recolectándose información primaria como muestra el siguiente listado.

- Vicente López: entrevista grupal a 5 personas
- San Miguel: 2 personas entrevistadas, informantes clave: actores de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros del Concejo Deliberante.
- San Martín: 4 entrevistas, asistencia a evento
- La Matanza: 1 entrevista a un ex funcionario nacional
- Observación no participante en jornada “Los desafíos del trabajo autogestivo”. Se presentaron los talleres de la Dirección de Organizaciones Autogestivas. En ese espacio se presentaron políticas nacionales, provinciales y municipales para el sector socio productivo
- Observación no participante en presentación San Miguel INCUBA 2024. “Apertura de la edición 2023 de la Incubadora Municipal del Empresas y de Empresas Jóvenes” A ella asistieron autoridades municipales, las empresas Getnet de Santander y Correo Argentino que ofrecieron sus servicios, emprendedores ya egresados que mantienen un vínculo con el municipio, representantes de corporaciones de empresarios y de emprendedores, entre otros

Se construyó para cada grupo de entrevistados un guión de entrevistas para orientar la entrevista de acuerdo a las particularidades de cada uno y las siguientes dimensiones:

#### **Dimensiones de análisis:**

- . Innovaciones modernizadoras en la gestión de áreas socioproductivas
- . Discursos sobre la modernización de funcionarios públicos conforme al modelo de municipal
- .Articulación (entre niveles jurisdiccionales, actores beneficiarios: pymes o ESyS, emprendedores)
- . Restricciones organizacionales, estructurales y financieras
- . Efectos de la modernización/innovación/buenas prácticas en las práctica municipal

#### **Modelo de registro de observación: Según anexo 1**

El estudio de casos cuyas unidades de análisis son los municipios, en particular las áreas socioproductivas, tiene como eje temporal, la pospandemia que entendemos como un momento que transparenta la realidad municipal. Señalan (Narotzky & Besnier, 2020) que “la crisis –como realidad de experiencia y como categoría conceptual popular y analítica– es un buen lugar para basar una investigación sobre la economía”. Los periodos de crisis exponen la fragilidad de las estructuras económicas (en este caso de la gestión socioproductiva), al tiempo que conducen a las personas a crear nuevos medios de vida y adaptar los anteriores a condiciones cambiantes (2020, 31).

En esta investigación, al retomar en parte, el proyecto inicial encabezado por Hugo Cormick, indagamos en el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales ante la situación que profundizó la pandemia. Nos preguntamos ¿qué transformaciones/innovaciones se produjeron en las administraciones públicas locales tras la pandemia? ¿cómo se modificó su estructura, presupuesto? ¿cómo afectó a sus recursos humanos? ¿en qué medida fueron propuestas propias o partieron de los gobiernos nacionales y provinciales? Estas innovaciones en la gestión se

focalizan en aquellas conformadas a partir de las redes que se establecen entre el municipio con los actores socioproductivos, tanto los de la economía social, los emprendedores, y el empresariado. Particularmente, en los municipios de Avellaneda, Tres de Febrero y Vicente López (clúster industrial) y Moreno y San Miguel (industrial mixto), en una primera etapa en qué particularmente se trabajó con análisis documental. Mientras que en la segunda, en la que, además, se hicieron entrevistas virtuales, presenciales y observación no participante se analizaron los municipios de Vicente López, San Martín y La Matanza (clúster industrial) y San Miguel (industrial mixto).

## Anexo 2

### 4. Resultados y discusión (min. 5 páginas- máx. 15 páginas)

Desarrollar los resultados, en relación a los objetivos del proyecto, especificando (de ser posible) los siguientes aspectos:

- nuevos conocimientos obtenidos sobre los casos o unidades bajo estudio.
- avances en materia de conocimiento científico sobre el tema bajo estudio, formulación de enfoques originales e innovadores (modelos, conceptos, etc.).
- Contribuciones para la resolución de problemas específicos y/o formulación de herramientas de intervención, diseño o mejora de productos y procesos.

Por último, desarrollar las conclusiones y reflexiones finales a las que se llegó luego de la investigación, en relación a los interrogantes y objetivos planteados.

El estudio de las prácticas innovadoras en el entramado socioproductivo local en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) describe como objeto empírico, a los municipios, que se visualizan en el cuadro “Caracterización de municipios seleccionados”. En él se ofrece una referencia básica de los siete municipios seleccionados en el primer año del proyecto y los seleccionados en el segundo. Los que son definidos a partir de los criterios formulados en el proyecto inicial. Ellos se relacionaban con la heterogeneidad territorial, económica, social y política. En este sentido se los identifica en la corona del conurbano (primera, segunda, tercera), zona (norte, sur, oeste), clúster (industrial, industrial mixto). La orientación política específicamente de los dos partidos mayoritarios que fueron conformando distintas alianzas. La primera llamada Frente para la Victoria (FPV), Frente de Todos (FdT), y Unión por la Patria (UxP). Mientras que la segunda fuerza fue recibiendo las denominaciones de Juntos por el Cambio (JxC) y Cambiemos; también se describió la continuidad política (que muestra el grado de permanencia de los partidos políticos en los ejecutivos municipales). Tomando como periodos desde el el 2015 hasta el 2023.

**Cuadro N° 1: Caracterización de municipios seleccionados**

MUNICIPIO	CORONA	ZONA	CLUSTER	ORIENTACIÓN POLÍTICA	CONTINUIDAD POLÍTICA (2019-03/2024)
<b>Avellaneda</b>	Primera	Sur	Industrial	FPV/FdT/UxP	Sí (2019-2023 cambio en la conducción por un lapso)
<b>Moreno</b>	Segunda	Oeste	Industrial	FPV/FdT/UxP	Sí (2019-2023)

			Mixto		Continuidad con distinto alineamiento municipal)
<b>Tres de Febrero</b>	Primera	Oeste	Industrial	JXC/Cambios	Sí (PREVIO FPV) continuidad desde 2015
<b>San Miguel</b>	Segunda	Norte	Industrial Mixto	JXC/Cambios	Sí (CON VARIACIONES) continuidad
		Oeste			
<b>Vicente López</b>	Primera	Norte	Industrial	JxC/Cambios	Sí Continuidad con cambio en la conducción desde 2021
<b>LA MATANZA</b>	Primera-Segunda	Sur	Industrial	FdT/ UxP	Sí Continuidad con cambio en la conducción desde 2019
<b>SAN MARTIN</b>	Primera	Norte	Industrial	FdT/ UxP	Sí Continuidad con cambio en la conducción desde 2019

**Fuente:** elaboración propia basada en los criterios de selección de casos del proyecto dirigido por Hugo Cormick.

\*FdT: Frente de Todos

\*\*UxP: Unión por la Patria

\*\*\*JxC: Juntos por el cambio

Los municipios estudiados se ubican en el AMBA. El AMBA incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y a las 40 jurisdicciones donde se extiende la mancha urbana del Conurbano Bonaerense. Sus límites son dinámicos y no se restringen a demarcaciones político-administrativas. En su extensión máxima la superficie es de 13.934 km<sup>2</sup>. Históricamente, se caracteriza por presentar gran heterogeneidad entre las jurisdicciones que lo conforman, en consonancia con lo que ocurre en otros municipios del país (Iturburu, 2012; Couto, 2014). Para fines del 2020 contaba con 16.291.231 habitantes con una concentración del 37% de la población nacional y el 57% de la población de los 31 aglomerados urbanos del país, siendo el área geográfica más densamente poblada con 1.169 hab./km<sup>2</sup>. A la vez que se configura históricamente como el núcleo central del sistema urbano argentino. El 18,4% (2.999.750 personas) se encuentra en CABA, mientras que el restante 81,6% en el resto de los partidos del AMBA. Según el informe del PISAC (2022), la situación de los municipios se encontraba muy deteriorada ya antes de la pandemia. Aunque, según se comenta, su producción “explica aproximadamente el 40% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, su Producto Bruto Geográfico (PBG) que en 2019 alcanzó los \$7.727.712. Lo que la ubicaría en el primer puesto del ranking de la producción anual de bienes y servicios a nivel nacional. El PBG per cápita anual se ubicó en \$440.548. Desde el año 2013 se evidencia un comportamiento de los niveles de PBG relativamente estancado (crecimiento de -0,3% promedio anual). A partir del 2017, acompañando la tendencia nacional, empezó a decaer y en 2019 se registró una caída del 3,1% respecto del 2017 y un promedio de decrecimiento del 1,5% entre 2017 y 2019” (2022: 5-7). Algunos datos más explican el sector industrial del aglomerado “En el 2019, el 93% del total de empresas del AMBA eran PyMEs<sup>12</sup> (OEDE, MTEySS), 61% eran microempresas, 24% pequeñas, 8% medianas y 7% grandes. No se presentan diferencias significativas en esta

distribución en relación con el total país. Si focalizamos en los sectores productivos más representativos” [1] (2022: 21).

Los cuatro municipios estudiados son San Martín, San Miguel, La Matanza y Vicente López. Los datos actualizados del censo 2022 arrojan algunos datos definitivos. La población de Buenos Aires es de 17523996 habitantes. Gral San Martín tuvo con 450575 hab., San Miguel tiene 328835 hab., Vicente López 282281 hab. y La Matanza cuenta con 1841247 hab.

El primero de ellos, el municipio de General **San Martín**, cuyo ejecutivo pertenece al Frente para la Victoria/ Unión por la Patria. Los intendentes del período analizado fueron Gabriel Katopodis y Fernando Moreira. El municipio se ubica en el primer cordón del Conurbano y se caracteriza por su desarrollo industrial y la puesta en práctica de políticas integrales que incluyen, además de las PyMEs, a los actores de la economía social y solidaria, según se desprende de las entrevistas. En este municipio nos centramos en la Secretaría de Producción y Desarrollo Económico compuesta por tres Subsecretarías: 1. La Subsecretaría de la Industria y Comercio que tiene a su cargo la Dirección de Promoción Industrial, la Dirección de habilitaciones, la Coordinación de responsabilidad Social Empresaria y la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX). 2. La Subsecretaría de Desarrollo Sostenible y Pyme de la cual dependen la Dirección de control Operativo, la Coordinación de Fortalecimiento Productivo Local, la Coordinación de RSE, la Coordinación de Eficiencia Energética, la Coordinación de Género y Diversidades. 3. La Subsecretaría de Economía Social, Solidaria y del Trabajo de la cual dependen la Dirección General Inclusión Laboral, la Dirección de Microempresas, la Dirección Inclusión Socio Laboral, la Dirección de Capacitación para el Trabajo, la Dirección General de Economía Social y Solidaria, la Dirección de Finanzas Solidaria Dirección de Organizaciones Autogestivas, la Dirección de Producción y Consumo Popular, la Dirección de Comercialización Asociativa, la Dirección General de Economía Social y Solidaria, y la Dirección Observatorio Socioeconómico. Cuenta con varios programas propios, aunque en parte con financiamiento de los niveles superiores, actuó durante el gobierno del Frente de Todos como municipio modelo. Algunos de los instrumentos de política usados son: Punto PYME que brinda asistencia integral a empresarios, emprendedores y estudiantes a través de distintas ventanillas (habilitaciones, espacio de Coworking, asesoramiento de la Agencia de Promoción de Exportaciones); de Comercio, de Competitividad y Gestión de la Innovación, ADIMRA, Promoción y Radicación Industrial, de Responsabilidad Social Empresarial, de INTI, asesoramiento legal y jurídico; de Eficiencia Energética, de Medio Ambiente. Además, otros significativos son el Observatorio socioeconómico, el programa Buenas Prácticas en Organizaciones Productivas y la Red de Mujeres PyMEs, asesoramiento para personas travesti-trans”, San Martín Recupera, Portal de conexión PyME.

El segundo, **San Miguel**, es reconocido como un partido comercial y financiero que formó parte del ex partido de General Sarmiento y que se encuentra ubicado en el segundo cordón. Con algunos vaivenes en las gestiones anteriores, desde hace más de 10 años es gobernado por Cambiemos/Juntos por el Cambio. Ante el pedido de licencia del entonces intendente Joaquín de la Torre para asumir al frente del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, en 2016, se hace cargo Jaime Méndez que era su secretario de obras públicas. Este municipio sostiene desde hace 12 años una incubadora de empresas que es una de las políticas centrales del municipio, que a lo largo de los años fue transformándose y diversificándose. En ella se estimula la capacitación de emprendedores que tratan de vincularse con el sector empresario, quienes ofrecen diversas herramientas para sus prácticas. En la actualidad se lo reconoce como

un partido que desarrolla el emprendedorismo, fuertemente alineado con el discurso de su parcialidad política. Su desarrollo productivo es bastante limitado con un desempleo del 6.1%. Con un mayor peso mayor en servicios, 85,6% en relación a la producción de bienes. Predomina el comercio, el transporte y los servicios inmobiliarios; pero no es significativo en ningún rubro de la Provincia. Posee algunos establecimientos industriales pero sin actores significativos. La Cámara de Comercio e Industria representa fundamentalmente empresas comerciales. Es significativa la heterogeneidad social del territorio. En el partido se destaca la existencia de “islas” con alto nivel económico en un entorno de gran vulnerabilidad social, presenta una estructura habitacional que sigue este mismo patrón de vulnerabilidad y segregación con 31 barrios cerrados que ocupan una superficie de 1.054 ha, y en el otro extremo de la segmentación urbana, 11 asentamientos ilegales que cubren una superficie de 258 ha, entre los que se encuentra la villa de emergencia más grande del Conurbano (Groisman y Suarez, 2010 en Couto, 2014). Anteriormente la Dirección General de Desarrollo Productivo Local contenía a dos Direcciones: Desarrollo Emprendedor y Incubadora Municipal de empresas. Hoy dependen de la Secretaría de Educación y Empleo.

El tercer municipio es **La Matanza**, declarada “La Capital Nacional de la Producción y el Trabajo” (Ley N° 27.096 /14). Ubicado en dos cordones. Primer cordón La Matanza (la parte más cercana a la CABA, es decir, las localidades de Ramos Mejía, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Ciudad Evita). Segundo cordón: La Matanza 2 (más alejada de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, las localidades de Rafael Castillo, Isidro Casanova, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino). Es el partido con mayor población de la Provincia de Buenos Aires. Por su cantidad de habitantes se la denomina “la 5° Provincia” (sólo superada por la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y CABA). Los objetivos del proyecto llevan a mirar las secretarías de Economía Social y Solidaria y de Producción. La información de este relevamiento fue consultada, mayormente en la página municipal. Además de normativa que refiere a presupuestos y beneficios para la actividad productiva de la Secretaría de Economía y Hacienda. Cuenta con una agencia de desarrollo local, IMDES, que “es una organismo descentralizado del Municipio que facilita el desarrollo económico local fortaleciendo a sus emprendedores de la economía social, micropymes y pymes con diversas herramientas técnicas y financieras y contribuyendo a la generación de empleo genuino, a fin de reducir el desempleo y la pobreza en el marco de los ejes definidos en el Plan Estratégico La Matanza”. [2] Es el que más caudal de votos otorga al peronismo en sus diferentes alianzas. Entre las actividades para la promoción del desarrollo de la actividad industrial se encuentran: aconsejar sobre zonificación industrial, evaluar y realizar el control de proyectos de empresas que deseen asentarse o incrementar su actividad en el Distrito con eximición de tributos municipales. En este contexto sus tareas son la capacitación, gestión y difusión de oportunidades comerciales orientadas al comercio exterior, asesoramiento respecto al régimen de franquicias y beneficios impositivos, organización de misiones comerciales y gestión de oportunidades productivas para la creación de nuevos polos productivos. Además, con la finalidad de impulsar la actividad productiva, el Municipio de La Matanza sostiene una batería de beneficios para comercios, industrias y pymes. Los beneficios que apuntan a impulsar el empleo, la inversión y la producción, contemplan la eliminación o reducción de la tasa por habilitación, derecho de construcción, publicidad y propaganda e inspección de seguridad e higiene, entre otros. Estos beneficios están avalados a través del artículo 55 de la ordenanza fiscal vigente. En tanto, también siguen vigentes los beneficios pos pandemia a través de la norma 5822/21 y el decreto 2420/21 que contempla exenciones de hasta el 100% de la tasa de inspección de seguridad e higiene y de los derechos de publicidad y propaganda para

actividades que se hayan visto impedidas de desarrollar sus actividades por el “aislamiento social preventivo y obligatorio”.

El último es **Vicente López**. Su intendente desde 2011- 2021 fue Jorge Macri y fue reemplazado por Soledad Martínez, ambos de Juntos por el Cambio/Cambiemos. Pertenece al primer cordón, parte del corredor norte junto con General San Martín, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre y Tres de Febrero. Al igual que San Martín su cercanía con CABA favorece la circulación de bienes y servicios.

Nos propusimos estudiar al gobierno municipal desde la perspectiva de Estado relacional o vincular (Grandinetti, 2022). Por otro lado, Zurbriggen (2021) indica que en las últimas tres décadas cambiaron significativamente los problemas de los gobiernos debido a la internacionalización de la arena política nacional, la intervención de múltiples niveles de gobierno y particularmente, con la creación de complejos arreglos participativos en donde los actores estatales son cada vez más dependientes de los recursos y del apoyo de actores no estatales. Uno de los modelos de gestión estatal es el de la gobernanza que puede ser considerado una evolución o transformación de los modelos burocráticos y de la nueva gestión pública. El análisis de modelos más participativos está relacionado con procesos más democráticos, con el buen gobierno, con la eficacia (Longo, 2010), es cierto que cuando pretendemos adentrarnos en las relaciones entre los actores podemos observar zonas de conflicto que provienen de las particularidades de las relaciones entre los actores que participan del proceso. Nos interesa las características asumen las prácticas de los actores en el entramado socioproductivo. De ahí que nos centramos en un enfoque que explora el funcionamiento de la burocracia municipal y sus prácticas innovadoras en la interacción generada con los actores del entramado productivo, tanto públicos como privados.

Por su parte, cuando nos referimos a innovación como lo señalamos anteriormente, referenciamos a procesos innovadores generalmente asociados a procesos modernizadores implantados. Hannerz (1998) al revisar el concepto de modernización dice que las teorías que la explican, en sus inicios referían a un único camino posible que debían adoptar las organizaciones, pero que las teorías antropológicas vinieron a discutir el concepto al asociarlo a su vinculación con una cultura más concreta, observable y no necesariamente a un paquete impuesto desde afuera. En nuestro caso, nos centramos particularmente en la categoría modernidad que producto del cambio epocal se tiñe de la perspectiva gramsciana de poder hegemónico que atraviesa a los municipios con sus discursos y prácticas. De ahí que las organizaciones estatales repliquen el discurso hegemónico sobre modernización en su comunicación con la comunidad. Planteamos que la pandemia de Covid 19 fue un momento bisagra en el que se visibilizan las limitaciones estructurales y sistémicas de los municipios, mostrando las deficiencias en su estructura producto de restricciones institucionales, políticas y financieras, pero que sin embargo brindó la oportunidad para que se generase un aprendizaje organizacional con respecto a innovaciones tecnológicas.

## **Cuadro N° 2: modernización /innovación en los municipios seleccionados**

**En el PEN(2020-2023): Gobierno abierto- transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación**

**Municipios: gobierno abierto, gobierno electrónico, datos abiertos, transparencia es buena práctica**

**MUNICIPIO** Según información relevadas en las páginas webs municipales :

**San Miguel** **Gobierno Abierto:** Municipio innovador, estratégico y eficiente en la realización de trámites, optimización de los tiempos de atención al público, modernizar sistemas, capacitación permanente del personal, promoción de la transparencia y ampliar canales de comunicación con los vecinos.

DDJJ de funcionarios, sólo aparece un link

**Transparencia:** Transparencia + Participación + Colaboración

**Buen gobierno:** Acceso libre a la Información Pública como derecho y contra la corrupción gubernamental.

**Vicente López** **Portal “municipio Abierto”** (participación ciudadana, el estado en movimiento, trabajo comunitario, red de espacios culturales, relevamiento en barrios vulnerables) (encuesta 2018 y georreferenciada actualizada)

**Plataforma de Datos abiertos** (salud, presupuesto participativo, hacienda, administración pública y normativa, infraestructura y obras públicas, cultura, urbanismo y territorio, movilidad y transporte, ambiente, RRHH, género, código abierto).

**La Matanza** **Transparencia:** Información para el vecino: calendario de vencimientos

(si bien no figura en el espacio destinado a la fundamentación de esta acción, su página web muestra variados elementos que expresan la visibilización de las prácticas)

Muestra la Oficina Anticorrupción y de Ética Pública en su página.

**San Martín** **Transparencia:** en la gestión del Municipio y en los servicios públicos suministrados. Vinculado al gobierno abierto al favorecer la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana.

Licitaciones transparentes, DDJJ por normativa, Atención al Vecino: trámites, denuncias y reclamos online, Acceso online a decretos y ordenanzas municipales. Elaboración participativa de normas y audiencias públicas. Defensor del Pueblo. El Municipio da Cuenta Discursos de apertura legislativa Resumen de gestión y de presupuesto. Rendición pública del presupuesto. Proyectos Actuales.

Fuente: Elaboración propia <https://www.sanmartin.gov.ar/>, <https://lamatanza.gov.ar/>, <https://www.vicentelopez.gov.ar/> <https://www.msm.gov.ar/>

En Argentina, Cravacuore (2005) describe los casos de gobiernos locales innovadores que valorizan las buenas prácticas gubernamentales, que además de estar dotadas de un componente innovador tienen un potencial para incursionar en la asociación entre los distintos actores. De modo de desarrollar con estas prácticas nuevos modelos de gestión. La comparación de experiencias permite definir modelos diferentes de gestión municipal. Es por eso por lo que, en el contexto actual, nos propusimos indagar, también, en las prácticas socioprodutivas innovadoras de los cuatro municipios mencionados. Así en Vicente López, San Miguel, La Matanza y San Martín se buscó comprender estas innovaciones a partir del testimonio de los entrevistados, el análisis documental y la observación en espacios de articulación entre actores del entramado productivo. La inclusión de los dos últimos municipios aporta complejidad a la mirada, dado que en cierta literatura del mainstream podrían concebirse como casos exitosos.

De los municipios analizados, aquellos que forman parte de Cambiemos tienden a presentar un mayor apego al discurso de la modernización. En particular, las entrevistas realizadas en Vicente López describen el interior de la burocracia. Es decir se hace un análisis desde un enfoque autónomo (Etkin, 2000) del Estado municipal. El equipo de RRHH entrevistado destacó sus esfuerzos por modernizar los procesos administrativos, fomentar una cultura de prevención para mitigar conflictos y mantener una comunicación abierta con entidades externas como sindicatos e instituciones educativas. El municipio parece proclive a incorporar tecnologías de gestión del ámbito privado a la gestión pública. En la misma línea se expone el tema de la flexibilidad laboral en pospandemia y distintas modalidades de contratación, la retención de talento y las ventajas y desventajas del teletrabajo en el ámbito público.

Los instrumentos de modernización son definidos por el Consejo Directivo CLAD (2010)[3] por el gobierno nacional (Ley 434/16), y el provincial (Ley 14828/17). Estos últimos son promulgados durante la gestión de Cambiemos. Los instrumentos más mencionados se relacionan con procesos de mayor democratización y participación, transparencia, rendición de cuentas, y un gobierno abierto que genera políticas públicas con accesibilidad cotidiana a la información a través del gobierno electrónico. Sin embargo, no están tan claramente definidas las prácticas del servicio civil y las normas formas que va adquiriendo el empleo público con el crecimiento de la tecnología. El mejoramiento en las prácticas de gobierno electrónico y por consiguiente su visualización y transparencia es un hecho relevante. Ahora, las páginas oficiales de los municipios contienen mucha y mejor información comparándola con la que publicaban al inicio de la investigación y en tiempos prepandémicos. El ejemplo más claro es el espacio destinado a la transparencia, al gobierno abierto y las buenas prácticas. Aunque buena parte de esta información sigue siendo meramente declamativa o está incompleta, cuestión que obliga a poner en debate los discursos sobre el gobierno abierto, transparente y participativo. Cuestionar lo que muestran y el efectivamente sucede. Esto si bien no es nuevo, es interesante revisar, además, algunas prácticas vinculadas al teletrabajo en el empleo público que viene discutir en este ámbito la tensión estabilidad- flexibilidad.

Durante la pandemia, el Estado nacional asumió la responsabilidad de atender múltiples necesidades, brindando apoyo a las empresas y las familias a través de diversos programas y formas de financiamiento. Particularmente, en el sector productivo fue significativo el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) creado mediante el Decreto 332/2020 y modificado por el Decreto 376/2020, en el marco del DNU 260. Los municipios fortalecieron su infraestructura sanitaria, crearon mecanismos de contención, y particularmente en la gestión productiva. Según expresa a partir de los resultados del PISAC, la pandemia llevó a los diferentes niveles de gobierno a “hacer importantes cambios, destinar recursos al área de salud, a digitalizar procesos de atención al público y trabajo intergubernamental, (...) efectivizar las medidas de disminución de circulación de los ciudadanos, y controlar que se cumplan los cuidados recomendados por los diversos organismos sanitarios”.

En este punto enunciaremos las diferentes políticas nacionales y provinciales que asumen y replican los municipios. Según la web del Gobierno nacional ([miargentina.gob](http://miargentina.gob)), mayormente,

estos programas requieren una entidad especializada en apoyo emprendedor para asistir técnicamente a los emprendedores. Ahí es donde, en muchas ocasiones, interviene el gobierno municipal.

Desde el gobierno nacional son tres los programas más demandados que otorgan créditos a micro, pequeñas y medianas empresas, monotributistas y autónomos, y para los cuales reciben el asesoramiento de los municipios: Fondo Semilla, Fondo Aceleración y Fondo de Expansión para emprendimientos en las distintas etapas de evolución. El primero, es un préstamo que podrá ser utilizado en equipamiento, insumos, servicios profesionales, mejoras en el espacio laboral, marcas y patentes. El segundo es un financiamiento para emprendimientos productivos o proyectos nuevos que tengan un impacto social, ambiental y/o perspectiva de género; para emprendimientos tecnológicos, científicos y sociales. Estos montos funcionan como Asistencia Financiera de Liquidación Condicionada (AFLC), es decir, sólo se devuelven en el caso de que el emprendimiento sea exitoso. El tercero, financia y desarrolla emprendimientos innovadores de base tecnológica, de alto impacto y con mercados globales menores de 7 años que tengan una operación relevante en la Argentina y quieran expandirse a otros mercados. Durante la recolección de información documental y las entrevistas surgieron otros programas como el microcrédito Joven. También se destacan el desarrollo de pequeñas estructuras o espacios de coworking. Los programas PAC Emprendedores de Impacto, PAC Emprendedores para la Innovación, PAC Emprendedores de Impacto que ofrecen un porcentaje en Aporte No Reembolsable (ANR).

La mayoría de los programas nacionales tienen como requisitos para la obtención de estas ayudas gubernamentales: el certificado MiPyME vigente, ser emprendedor o tener un emprendimiento registrado en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y tener un seguro de caución en caso de solicitar un anticipo del ANR aprobado. También llevar adelante una empresa (persona jurídica) cuya fecha de constitución no exceda los 7 años al momento de presentar el proyecto como límite. En la actualidad, a raíz del cambio de gestión nacional a fines de 2023 y en consonancia con el clima de época se propone el Programa de Empleo Independiente (PEI) para la asistencia técnica y financiera para quienes quieran iniciar un emprendimiento o reforzar uno existente. Se puede solicitar este programa a través de una entrevista en la Oficina de Empleo más cercana a su domicilio, en donde serán entrevistadas para analizar su perfil emprendedor y completar una historia laboral. Dirigido a individuos y no a colectivos.

### **Anexo 3, (detalle de programas provinciales que dependen del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires)**

En este documento se exponen los principales programas de promoción e incentivos nacional y provincial. Luego, se describen las municipales, es decir, iniciativas para PyMEs, la Economía Social y Solidaria, y el emprendorismo; vinculadas con la promoción de la producción de los municipios de La Matanza, San Martín, San Miguel y Vicente López de acuerdo con la muestra oportunamente seleccionada. Las fuentes la constituyen periódicos, páginas Webs en ambas etapas; basados en el trabajo de campo, información de entrevistas y observaciones no participantes de los cuatro municipios seleccionados.

Los municipios del AMBA son atravesados por los tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. Mayormente los municipios reciben transferencias tanto de Nación como de Provincia La capacidad financiera de los municipios es acotada. Un trabajo del CIPPEC sostiene que en promedio el 50% de los ingresos municipales provienen de la coparticipación y otros ingresos corrientes provinciales y nacionales (López Accotto y Macchioli, 2016 en CIPPEC). A su vez, no hay una autonomía plena en lo financiero porque el control de los municipios es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia y es reforzado

con la creación de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal, a través del Decreto Provincial N°2980/00

**Cuadro N° 3: Autonomía financiera**

<b>Origen de los recursos</b>	<b>La Matanza (en %)</b>	<b>San Martín (en %)</b>	<b>San Miguel (en %)</b>	<b>Vicente López (en %)</b>
<i>Recursos propios</i>	39	63	37	69
<i>Recursos provinciales</i>	60	34	55	29
<i>Recursos nacionales</i>	1	2	3	1
<i>Otros recursos</i>	0	1	14	0

Fuente: Tribunal de cuentas de la provincia de Buenos Aires (año 2020)

El cuadro N° 3 muestra que los recursos propios de La Matanza y de San Miguel sólo alcanzan a un tercio del total de sus municipios, mientras que San Martín y Vicente López posee aproximadamente dos tercios del total de recursos propios. Otra cuestión observada refiere al alto financiamiento que destina la Provincia a los municipios en contraposición con Nación que sólo les proporciona entre un 1 y 3 %. Este punto requiere una mayor profundización en futuros trabajos, en los cuales pretendemos analizar la composición de los tipos de recursos.

Nos propusimos estudiar al gobierno municipal desde la perspectiva de Estado relacional o vincular (Grandinetti, 2022). Zurbriggen (2021) indica que en las últimas tres décadas cambiaron significativamente los problemas de los gobiernos debido a la internacionalización de la arena política nacional, la intervención de múltiples niveles de gobierno y particularmente, con la creación de complejos arreglos participativos en donde los actores estatales son cada vez más dependientes de los recursos y del apoyo de actores no estatales. Uno de los modelos de gestión estatal es el de la gobernanza que puede ser considerado una evolución o transformación de los modelos burocráticos y de la nueva gestión pública. El análisis de modelos más participativos está relacionado con procesos más democráticos, con el buen gobierno, con la eficacia (Longo, 2010), es cierto que cuando pretendemos adentrarnos en las relaciones entre los actores podemos observar zonas de conflicto que provienen de las particularidades de las relaciones entre los actores que participan del proceso. Nos interesa destacar las características asumen las prácticas de los actores en el entramado socioproductivo. De ahí que nos centramos en un enfoque que explora el funcionamiento de la burocracia municipal y sus prácticas innovadoras en la interacción generada con los actores del entramado productivo, tanto públicos como privados. En este punto, un enfoque interesante es el de relaciones intergubernamentales (RIG) (Morata, 1990; Marando y Florestano, 1990 citados por Fleury, 2002). En Argentina, los trabajos primigenios sobre la articulación en la gestión municipal los rastreamos en la década de los noventa bajo la coordinación de Cravacuore de la Universidad de Quilmes. Ahí, se analizan experiencias de alianzas para el desarrollo local en municipios y aglomerados urbanos localizados en las provincias de mayor importancia económica y demográfica de Argentina (Cravacuore et al, 2003, Cravacuore, 2004). Los autores refieren a la complejidad para gestionar políticas de articulación interorganizacional

identificando las redes interjurisdiccionales que agrupan a los distintos niveles de gobierno, por un lado; y la asociativa que agrupa a los actores de la sociedad civil, por el otro. Este es un concepto relevante en este análisis porque nos permite analizar las distintas relaciones que pueden establecerse, en la interacción entre actores públicos de nación y provincia, y privados tanto PyMEs e industriales, sino también a emprendedores y fundamentalmente a actores de la economía social y solidaria. A partir de las prácticas innovadoras, pueden construirse modelos de gestión diferentes.

En el cuadro N°4 identificamos iniciativas, programas que entendemos como innovaciones destinados a los actores del entramado socioproductivo (ESyS, emprendedores) y PyMEs e industrias; y los que son para toda la comunidad. Los que son adoptados por los municipios, algunos son propios de los municipios y otros son adaptaciones de provincia y nación.

**Cuadro N°4: Innovaciones en la gestión del entramado socio productivo**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>Interacción con ESyS y emprendedores</b>	<b>Interacción con sector PyME e industria</b>	<b>Interacción con la comunidad</b>
<p><b>San Miguel</b></p> <p>Subsecretaría de Producción y empleo- Secretaría de Empleo y Educación</p>	<p>Capacitación en manipulación de alimentos, para emprendedores, en competencias digitales, en habilidades para el empleo y en habilidades para emprender.</p> <p>1°Desarrollo Emprendedor</p> <p><b>2°San Miguel Incuba (pre-incubación e incubación)</b></p> <p><b>Incubadora joven</b></p> <p>Prog. Nac. INCUBAR</p> <p>Fondo Semilla, Pack Emprendedor (ANR), Emprender Mujeres</p> <p>Subsecretaria Emprendedores (ANR) Acercamiento a Rondas de Negocios</p> <p>Fondo Semillas</p>	<p>Programa San Miguel Produce</p> <p>Plan estratégico para el Desarrollo de la Economía del Conocimiento, la Tecnología y la Innovación (Premio)</p>	<p>Portal de Autogestión. Gobierno electrónico. Mapa de comercios. Portal de empleos</p>
<p><b>Vicente López</b></p>	<p>Programa</p>	<p>No tienen área de</p>	<p>Gobierno abierto</p>

<p>Secretaría de Empleo y Educación</p>	<p>Emprendedores Vicente López dependiente del Centro Universitario Vicente López (Sec. De Educación y Empleo</p> <p>Provincia y Nación (Fondo Semilla, Alas)</p>	<p>desarrollo productivo, tienen una función de preparación para el trabajo a través de</p>	<p>(datos y participación) (Presupuesto Participativo, publicación datos, p.e. Geolocalización de espacios culturales, espacios de poda, centros barriales, etc. SAT (Sistema de Autogestión Tributaria) Portal de empleos- Plataforma de datos abiertos</p> <p>Concepto: cerca del empleado municipal y cerca del vecino. Herramientas de anticipación del conflicto</p> <p>CUM</p> <p>Portal de empleos (externo)</p> <p>Socio estratégico (interno)</p>
<p><b>La Matanza</b></p> <p>Creación Secretaría de Economía Social Solidaria</p> <p>Secretaría de la Producción</p>	<p>Apoyo a emprendedores: capacitaciones, ayuda financiera y espacios en ferias (articula con nación y Provincia)</p> <p>Mesas solidarias</p> <p>emprendimientos</p> <p>Jóvenes</p> <p>IMDES</p> <p>Finanzas solidarias</p>	<p>Ley de promoción municipal- Polo Tecnológico- Rondas de negocios- Misiones comerciales p/inserción internacional- Ventanilla única c/ INTI- cooperación para créditos blandos</p> <p>Polo Productivo</p>	<p>Observatorio (Actividad Industrial, Empresas Exportadoras, Comerciantes, Transporte Público Garrafa Social) Mercados de Abaratamiento</p>
<p><b>San Martín</b></p> <p>Secretaría de Producción y Desarrollo</p>	<p>Política integral. nexo con políticas nacionales y provinciales. Reestructuración de</p>	<p>Punto Pyme (espacio de coworking) con agenda de asistencia integral personalizada- Observatorio</p>	<p>Programa de gobierno abierto y transparencia de la gestión. Portal de proveedores. Portal de</p>

Económico	áreas.	socioeconómico- perspectiva de género	Autogestión de Comercios e Industrias. Atención virtual. Red de Centros de Atención Vecinales. Mapa interactivo. Programa Cultura Tributaria
	Compre Local- Comercialización asociativa.		
	Ley de microcrédito		
	Fideicomiso Fuerza Solidaria		
	Manos de San Martín		

Fuente: elaboración propia

En este cuadro se observan algunas prácticas que se desarrollan en los municipios. En la primera columna se muestran algunas iniciativas municipales para emprendedores y la ESyS. A grandes rasgos observan espacios de venta del productor al consumidor mediante un sistema cooperativo y solidario para fortalecer las estrategias destinadas a la producción, comercialización y consumo de los actores de la ESyS y a emprendedores. Muchas de ellas fueron publicadas en los portales municipales como medio para la comercialización de productos. Un ejemplo claro se observa en San Martín cuya municipalidad otorga distintas formas de financiamiento solidarios, microcréditos, ferias de comercialización, bancos de herramientas, programas de incentivos de compra a empresas sociales. Algunos de ellos tienen origen nacional y provincial pero los municipios que los implementan les dan su propia impronta. En la segunda columna se observa la articulación con PyMEs e industrias, en este punto se observa una menor presencia del Estado local, que brinda algunas herramientas como ventanillas que acercan a las empresas a distintos espacios que pueden ofrecer un financiamiento o asistencia directa como por ejemplo el INTI, espacios de coworking, acompañamiento. En San Miguel y Vicente López se observan los espacios de formación para jóvenes, emprendedores, entre otros. También están los municipios que tienen proyectos vinculados con la creación de espacios para desarrollar en sus municipios la economía del conocimiento.

En cuanto al impacto en la interacción con los actores del entramado socioproductivo, se observaron algunos resultados vinculados al gobierno electrónico. Mostraron no solo un acercamiento a un nuevo canal de producción sino también desarrollaron una mayor transparencia y la continuidad de algunos canales de comercialización que resultan interesantes. Un trabajo del CIPPEC (2007) que construyó un índice Nacional de Páginas Web menciona dos atributos necesarios: el grado de usabilidad y de accesibilidad de las páginas, es decir la facilidad en su uso y el grado y nivel de la información que publican. El mejoramiento en las prácticas de gobierno electrónico y por consiguiente en su visualización y transparencia fue un hecho relevante

Rescatamos algunas cuestiones básicas de estas relaciones intergubernamentales y asociativas en forma comparativa, los dos municipios analizados de Unión por la Patria, La Matanza y San Martín muestran actividades integradoras e inclusivas, según el discurso de la Provincia.

Mientras que los de Cambiemos buscan fortalecer a individuos que emprenden bajo la formación y capacitación del Estado local.

Diversos autores refieren a los modelos de gestión estatal desarrollados a través del tiempo: el clientelar, el burocrático, el de la nueva gestión pública y el de gobernanza (Abal Medina y Cao, 2012). Nos paramos en el último, que durante los noventa y como parte del desarrollo local fue muy estudiado pero que sin embargo en la práctica las administraciones públicas concretas, no se desarrollaron fuertemente. En el capítulo introductorio del trabajo compilado por Morales-Fajardo & Inostroza, (2021), *¿Redes o gobernanza? Experiencia de colaboración entre actores*, Cristina Zurbriggen (2021) dice que la difuminación en los límites entre lo público y lo privado hace que sea cada vez más necesario ver a la gobernanza en un sistema arraigado de redes públicas. En su crítica a la visión normativista de la gobernanza comenta que se crearon complejos arreglos participativos en donde los actores estatales son cada vez más dependientes de los recursos y del apoyo de actores no estatales (en algunos casos a la inversa, podemos agregar) que no conducen por sí solos a una mejor prestación de servicios, a una mayor transparencia y control ciudadano, ni tampoco a fortalecer espacios democráticos. Agrega, las reformulaciones del enfoque de redes de políticas ayudan a interpretar, en profundidad, el sistema de actores en la arena de la política, al brindar herramientas teóricas para analizar las interdependencias materiales y no materiales, cómo los actores negocian entre sí, cómo a partir de ciertas coaliciones las políticas llegan a buen puerto o se traban en el intento. Resulta interesante revisitar el concepto de redes de políticas en relación a la gobernanza en el escenario de políticas socioproductivas locales. De ahí que la pregunta que sugiere este estudio es *¿en qué medida estos espacios de confluencia de actores no constituyen un filtro para que desarrollen políticas socioproductivas?* Cabe destacar que los espacios de participación ciudadana se han instalado en los gobiernos locales, siendo -en muchas ocasiones- un requisito para la implementación de una política en los territorios.

Ante esta diversidad identificamos dos modelos de gestión que construimos de acuerdo con discursos y prácticas en torno a la implementación de dichas prácticas. Por un lado, en sintonía con las políticas neoliberales, Bröckling (2015) refiere al self emprendedor que es el ideal del individuo futuro, un empresario de sí mismo, de su fuerza de trabajo que despliega una mayor iniciativa y responsabilidad propia, es decir, muestra el aspecto empresarial de la sociedad. En el plano nacional, esta política de modernización administrativa, sostienen Daniel y Caravaca, (2021), se inscribe en un proyecto político neoliberal que aplicó el gobierno de Cambiemos que buscó incidir en la relación entre individuos, Estado y sociedad. Fundamentalmente, en los municipios de Cambiemos el discurso y las prácticas funcionan bajo esta lógica.

En San Martín y La Matanza se destaca el impulso a la economía social y solidaria con políticas públicas inclusivas, la creación de instrumentos de comercialización como por ejemplo la tienda online, el apoyo a fábricas recuperadas, el sostén las y mercados itinerantes, programas sobre huertas, entre otros. En San Martín, se menciona la implementación del Compre Local, es decir, un espacio en el que más de setenta emprendedores de San Martín exhiben y venden sus productos. La implementación de la Ley Nacional de Microcrédito N°26.117/06 en el territorio. Y el Manos de San Martín que es un programa de comercialización para Productores de la Economía Social y Solidaria. Estas políticas se desarrollan con el financiamiento de programas nacionales, provinciales y municipales. Cabe destacar que estos programas se presentaron en el evento al cual asistimos, al que asistieron autoridades de los tres niveles, evidenciando a qué se referían los entrevistados con políticas integrales.

[1] Se caracteriza al AMBA a partir del informe Pisac (2022). En este proyecto se analizaron las medidas implementadas por cinco Estados subnacionales en pospandemia: “el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (62% del total de políticas registradas); el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (20%); la Municipalidad de San Martín (20%); la Municipalidad de San Miguel (10%); y la Municipalidad de Malvinas Argentinas (8%)” (PISAC, 2022, 6).

[2] Página municipio de La Matanza. Consultado en <https://www.lamatanza.gov.ar/imdes>

[3] Consejo Directivo del CLAD (2010). "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. Documento XI Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo.

[4] La información sobre las prácticas surge de los testimonios y del análisis de información documental extraída de las páginas municipales y de noticias periodísticas durante el 2023.

#### **5. Nuevos interrogantes y líneas de investigación a futuro**

Consignar si la investigación hizo surgir nuevos interrogantes o si emergieron potenciales líneas de investigación a desarrollarse en el futuro a partir de los hallazgos.

#### Reflexiones finales:

En el proyecto se interrogó respecto a las prácticas, iniciativas que se implementaron en la pandemia y siguen vigentes. De ahí que preguntarse ¿en qué medida la crisis de la pandemia impulsó los anticuerpos necesarios para defenderse ante otras crisis que puedan sucederse? lleva profundizar en ¿cuál es el margen de maniobra de los municipios considerando las limitaciones y restricciones que afectan su autonomía? ¿Y cómo se articulan los actores entre sí? La pandemia fue un momento clave para los municipios. Ahí se incorporaron nuevas herramientas tanto para la gestión interna como en la interacción con los actores, sujetos de sus acciones[4]. Grandinetti va a referir al gobierno relacional como uno de los temas que se instalan en la discusión más reciente sobre los asuntos municipales, una mirada antropológica del estado que observa la interacción entre actores. En este contexto, se afirma que la pandemia fue un momento significativo para mejorar y dar continuidad a algunas prácticas ya existentes, se desarrollaron prácticas innovadoras para el Estado que en alguna parte acercó al gobierno de cercanía con el ciudadano.

Mencionamos algunas cuestiones de modernización/innovación en la administración pública que son indicios para seguir abordando esta temática. Por ejemplo, en cuanto a la página web municipal, esta ya existía antes de la pandemia si bien su uso como instrumento político se intensificó en este periodo. En mayor o menor medida funciona como carta de presentación,

oficina de trámites, agenda cultural y en algunos casos ofrecen datos sociodemográficos. Pero en la actualidad, resaltamos la apertura de canales de información sobre ferias, en general sobre espacios de intercambio de productos en la misma página. En cuanto a la información que producen los municipios son interesantes los Observatorios de San Martín y Vicente López, que tienen un espacio destinado a brindar datos estadísticos a todo aquel que quiera analizarla. No obstante, la participación que promueve no llega a ser significativa para cualquier ciudadano. Por ejemplo, se observan algunos espacios de quejas predeterminados y no es claro el nivel de respuesta. Y si bien se observan canales de apertura, es cierto que existe una brecha digital que no solo es generacional, si consideramos que no todos los ciudadanos poseen la capacidad de manejar estos medios.

Otra de las cuestiones significativas que también nos permiten pensar en nuevas líneas de investigación es la transformación en la estructura municipal que acompañan las nuevas políticas y prácticas. Por ejemplo, en los municipios del Frente de Todos/Unión por la Patria se observa una reestructuración ante el cambio de la ESyS de Desarrollo Social a Producción en Nación, que entienden como un cambio de paradigma. Particularmente los testimonios de La Matanza refieren a esta cuestión. Por ejemplo, en la cita del testimonio de un funcionario dice “Hay un montón de recursos que ingresan al territorio. Pero que en definitiva después no se vuelven a reinvertir territorialmente van a por la lógica de la situación del consumo popular fundamentalmente terminan en si vos medís o mirás, el flujo financiero”. Se infiere de esta afirmación que las limitaciones no tienen que ver precisamente con el financiamiento sino que es una cuestión del tipo de proyectos políticos que promueven los partidos políticos. Mientras que en los municipios de Cambiemos/ Juntos por el Cambio destacamos que las áreas de producción pasaron a llamarse en los dos municipios estudiados de la misma manera, Educación y Producción. Entendemos que son dos miradas que suelen estar alineadas, educar para el trabajo.

Sin pretender ser exhaustivos, en el trabajo se describen dos modelos de municipios que son analizados como estudios de caso para mostrar algunos resultados que requieren todavía un mayor análisis. El integral y el emprendedor, el integral reconoce la mirada hacia la otra economía que pretende integrar a la economía tradicional, pero lo cierto es que ambos están atravesados por la mirada de municipio emprendedor. Dice Mazzucato (2019) “que los medios de comunicación, empresas y políticos libertarios alimentan la dicotomía entre el sector privado ‘revolucionario’ dinámico, innovador y competitivo, y un sector público ‘entrometido’ indolente, burocrático e inercial”. El mensaje se repite tanto que se constituye en parte del sentido común que invade a la sociedad. Por eso, en su defensa al Estado emprendedor, proactivo que además de asumir riesgos está interconectado y liderando el sistema de actores resalta la importancia de un ecosistema de innovación y lo que aporta cada actor al mismo. A lo largo de la historia el Estado ha financiado y garantizado el sistema privado (a través de subsidios, reducción de impuestos, estándares técnicos, etc.) pero no solamente es importante que sea necesario sino también inclusivo, ¿por qué no pensar un Estado que además de brindar prácticas de apoyo tenga un rol protagónico en el entramado socioproductivo e innove en la relación con los actores de la sociedad civil? En este proyecto se mostraron algunas prácticas innovadoras, pero todavía alejadas de la integralidad, y es necesario explorar en nuevos proyectos qué impacto tienen dichas acciones.

Las transformaciones en la estructura municipal acompañan las nuevas prácticas. En los municipios del Frente de Todos/Unión por la Patria se observa una reestructuración ante el cambio de la ESyS de Desarrollo Social a Producción en Nación, que entienden como un cambio de paradigma. Cuestión que abre nuevas líneas para el conocimiento ¿qué sucede con la instalación de una nueva economía como la llamada economía social y solidaria, como parte de un proyecto político que lo considera parte de la producción y no de desarrollo social? ¿Qué ocurre cuando la política no institucionaliza dichas prácticas?

Vale preguntarse en el panorama que se presenta tras los resultados de las elecciones nacionales 2023, ¿cómo gestionan los Municipios del AMBA ante la situación económica financiera? ¿Cuál es el impacto tras la reducción del financiamiento en programas nacionales y provinciales? ¿de qué buenas prácticas pueden valerse los municipios en esta coyuntura?

## **6. Bibliografía (min. 2 página- máx. 4 páginas)**

Consignar los textos y fuentes utilizados en la redacción de los campos anteriores.

Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (2012): *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires, Ariel.

Alburquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local* (1a ed). Organización Internacional del Trabajo.

Aminahuel, Aimé (2020) *Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina*. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales. Año 5 No. 10 Julio- Diciembre 2020, pp. 360-378

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte*. Buenos Aires, Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X. pp 107-130.

Bertranou, Julián (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Revista Estado y Políticas Pública, 4, 37-59.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (ed.) (2010). *Un estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina: de 1880 a la actualidad*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Bröckling, U. (2015) *El self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Santiago de Chile: Educaciones Universidad Alberto Hurtado.

Burghi, Cambón, S. (2018). *Incubadoras productivas en el AMBA. El caso INCUBA en el partido de San Miguel provincia de Buenos Aires: Una experiencia de desarrollo local*. Universidad Nacional de Quilmes. Consultado en [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60523438/Desarrollo\\_local\\_TP\\_final20190908-1415-539ief-with-cover-page-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60523438/Desarrollo_local_TP_final20190908-1415-539ief-with-cover-page-)

Carmona, Rodrigo. y Couto, Bárbara (2014) *Políticas de desarrollo socio-productivo en municipios de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Los casos de San Fernando y Pergamino*. Ponencia presentada en la XIX Reunión Anual de la Red Pymes Mercosur, Universidad de Campiñas, Brasil, los días 24 al 26 de septiembre de 2014.

Cao, Horacio (2020). *La gestión pública en un país federal*. Cuadernos del INAP N° 28 Año 1. Consultado en <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/59/CUINAP%2028>

Carmona Rodrigo (2006). *Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

Casalis, A. (2011). *Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas*. Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época, 19, 159-175.

COFEMOD (2016) *Compromiso Federal para la Modernización del Estado*. Visitado en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_compromiso\\_federal\\_para\\_la\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf)

Cormick, Hugo Tomás (1997a). *El municipio del Conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas? Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales. 1997 vol. n°8. pp. 51-70.

Cormick, Hugo Tomás (1997b) “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense”. En García Delgado, Daniel (ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires. pp. 300-330.

Cormick, Hugo Tomás (2019) Informe PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (PICYDT). BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON ACTORES LOCALES EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Cravacuore, Daniel (2002a). “El origen de la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de casos.” En *Innovación en la Gestión Municipal*. Consultado en [https://www.academia.edu/42644110/El\\_Origen\\_de\\_la\\_Innovacion\\_en\\_el\\_Gobierno\\_Local\\_Reflexiones\\_a\\_partir\\_del\\_Analisis\\_de\\_Casos](https://www.academia.edu/42644110/El_Origen_de_la_Innovacion_en_el_Gobierno_Local_Reflexiones_a_partir_del_Analisis_de_Casos)

Cravacuore, Daniel (2002b). *El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, 31 de mayo de 2002.

Daniel, & Caravaca, Jimena (2021). *Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina*. Notas desde una perspectiva crítica. Revista Estado y Políticas Públicas, Año 9(16), 221-245.

Durigo, M. C. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local: el caso de las unidades de gestión local en el municipio de Florencio Varela, Argentina*. Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina.

Finquelievich, Susana; Feldman, Patricio y Girolimo, Ulises (2015). *Procesos de innovación socio-tecnológica en tres ciudades de la provincia de Buenos Aires. Actas del Seminario Internacional: Desarrollo Territorial y políticas de Innovación. Lecciones Aprendidas*. 13 y 14 de mayo de 2015. Rosario. pp. 25-38

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. Revista Instituciones y Desarrollo, 17, 221-247.

Grandinetti, Rita (2020). *¿Gobernar la innovación o innovar los gobiernos locales?* Revista U-GOB, 26. <https://polilab.unr.edu.ar/divulgacion/gobernar-la-innovacion-o-innovar-los-gobiernos-locales-2020/>

Grandinetti, Rita (2023). *Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina. Génesis, desarrollo y actualidad.* Colección, 34(1), 113-146. <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p113-146>.

Gutiérrez, Ricardo. A., & Stevanato, Ana B. (2021). Emprendedurismo, movilización social e innovación: La gestión de residuos en municipios argentinos. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 24, 47-67. <https://doi.org/10.32457/riem24.1504>

Iturburu, Mónica (2012). *Capítulo 4. Los municipios.* En Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio. Manual de la nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires, Aries. pp. 171-226

Konstantinovsky, N. (2011, julio 6). *Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales.* Sexto Congreso Argentino de administración Pública, Resistencia.

López Accotto, Alejandro, Grinberg, Irene, & Martínez, Carlos. (2010). *Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: Tendencias y alternativas.* Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, 14, 73-111.

López Accotto, Alejandro., Martínez, Carlos, & Grinberg, Irene (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense.* Consultado en <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/132>

López Accotto, Alejandro, Martínez, Cargos, Grinberg, I., & Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: Los laberintos de una distribución anacrónica de recursos.* Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultado en <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/777>

López Accotto, Alejandro, & Macchioli, M. (2014). *La Estructura de la Recaudación Municipal en la Argentina Alcances, Limitaciones y Desafíos.* Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultado en <http://public.ebib.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=6787481>

Mazzucato, Mariana (2018) El Estado emprendedor. La oposición público vs. Privado y sus mitos. Ed. Taurus. Buenos Aires.

Muñoz, Ruth (s/f). *Políticas de economía social y solidaria en Municipios del conurbano bonaerense. Avances en su institucionalización.* Documentos del Observatorio. Observatorio de Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano.

Plan DECTI San Miguel. Consultado en <https://decti.msm.gov.ar/>

Portal Inspirarme. Consultado en <https://portalril.org/inspirarme.php>

Repetto, Fabian. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.* INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.

Ríos, L. (2019). *Capacidades estatales para la planificación y gestión de las políticas territoriales en la provincia de Buenos Aires: Municipios metropolitanos y del interior en el contexto posneoliberal (2004-2015).* V Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos.

Transformaciones metropolitanas en América Latina: La investigación frente a nuevos escenarios (Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 y 3 de octubre de 2019), 27.

Rofman, Adriana (comp.) (2010). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines, UNGS.

Sánchez González, J. (2022). *¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales*. Espacios Públicos, 13(27). Consultado en <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19949>

Secretaría de Innovación Pública. (2022). *Plan estratégico de gobierno abierto 2020-2023*. Jefatura de Gestión y Empleo Público. Argentina.

Schlemenson, Aldo (2007) *Remontar la Crisis: el desenvolvimiento de las organizaciones en su contexto*. Editorial Granica. Buenos Aires.

Sulbrandt J., Lira R. y Ibarra A. (2001) *Redes interorganizacionales en la administración pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

Tkachuk, C. (2004). *Innovación y Territorio como factores de entorno para la competitividad de las PYMES. Hacia nuevas estrategias del desarrollo local*. Universidad de Quilmes.

Ugalde, V. (2011). Capacidades administrativas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados iberoamericanos. En Navarro, Clemente y Cravacuore Daniel (2011) *Gobierno locales y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires (pp. 41-67).

Página Youtube: La Matanza es un polo productivo de alimentos integral, destaca Débora Giorgi. En <https://www.youtube.com/watch?v=AXoNOFnDlZ0>

Página Youtube: La ronda de negocios ha tenido un gran éxito”, celebró Débora Giorgi en <https://www.youtube.com/watch?v=qcgAmOsWjC4>

Página Youtube: Débora Giorgi: “En La Matanza, al año 2022 lo vamos a recordar por la tasa de inversión” en <https://www.youtube.com/watch?v=b7eiZGIW2Bo>

Página Youtube: Entrevista a Débora Giorgi, titular de la Secretaría de Producción de La Matanza en No Te Duermas en <https://www.youtube.com/watch?v=NDmLkGbaKRY>

## Parte II

### Dimensiones de cumplimiento del Plan de Trabajo