

# Políticas sociolaborales y productivas e implicancias a nivel local

Reflexiones en torno a los municipios de San Martín  
(Buenos Aires) y Rafaela (Santa Fe)

**Rodrigo Carmona**

ICO-UNGS, Argentina

rcarmona@campus.ungs.edu.ar / ORCID: 0000-0001-6509-4050

**Matías Calvo Crende**

ICO-UNGS/CONICET, Argentina

mcalvo@campus.ungs.edu.ar / ORCID: 0009-0006-4879-0541

**Bárbara Couto**

ICO-UNGS/CONICET, Argentina

bcouto@campus.ungs.edu.ar / ORCID: 0000-0001-6966-986X

**Recibido:** 1 de abril de 2024. **Aceptado:** 18 de julio de 2024.

**Resumen**

El artículo analiza la intervención pública desplegada durante el período 2022-2023 en materia sociolaboral y productiva por parte de dos municipios con fuerte peso a nivel institucional y económico, como son los casos de San Martín en la provincia de

Buenos Aires y Rafaela en la provincia de Santa Fe. En este marco, a nivel metodológico desde un abordaje cualitativo, se examina la matriz de intervención pública local, describiendo los instrumentos más relevantes y su origen jurisdiccional. Si bien los casos seleccionados evidencian sinergias interesantes, la profundidad de los problemas sociolaborales y de desarrollo productivo plantean desafíos persistentes. Las brechas sociales derivadas de la heterogeneidad económico-ocupacional o de los patrones de segregación territorial están asociados al perfil de especialización productiva del entorno y de la región y a procesos de carácter global. Las respuestas locales a dichos procesos son cada vez más numerosas y mejor articuladas, no obstante lo cual, los instrumentos y las políticas se limitan a mitigar algunos efectos y a conducir las articulaciones multiactorales para la mejora de las condiciones del entorno.

**Palabras clave:** políticas sociolaborales y productivas | municipios | implicancias locales

---

## **Socio-labor and productive policies and implications at the local level**

### **Reflections on the municipalities of San Martín (Buenos Aires) and Rafaela (Santa Fe)**

#### **Abstract**

The article analyzes the public intervention deployed during the 2022-2023 period in socio-labor and productive matters by two municipalities with strong weight at an institutional and economic level, such as the cases of San Martín in the Province of Buenos Aires and Rafaela in the Province of Santa Fe. In this framework, at a methodological level, from a qualitative approach, the matrix of local public intervention is examined, describing the most relevant instruments and their jurisdictional origin. Although the selected cases show interesting synergies, the depth of the socio-labor and productive development problems pose persistent challenges. The social gaps derived from economic-occupational heterogeneity or territorial segregation patterns are associated with the productive specialization profile of the environment and the region and with global processes. Local responses to these processes are increasingly numerous and better articulated, however, the instruments and policies are limited to mitigating some effects and leading multi-stakeholder articulations to improve environmental conditions.

**Keywords:** socio-labor and productive policies | municipalities | local implications

---

## **1. Introducción**

El presente trabajo<sup>1</sup> tiene como objetivo central examinar la intervención pública desplegada durante el período 2022-2023 en materia sociolaboral y productiva por parte de dos municipios con fuerte peso a nivel institucional y económico, como son los casos de San Martín en la provincia de Buenos Aires y Rafaela en la provincia de Santa Fe. Precisamente, se trata de distritos caracterizados por la fluidez de vinculaciones entre diferentes espacios institucionales orientados a propiciar acciones de estímulo al desarrollo social y empresarial, promoviendo activamente la formulación de políticas públicas. Si bien ambos municipios presentan fortalezas institucionales que los distinguen en la escena local del país, muestran también diferencias en términos de localización geográfica, población y complejidades sociales asociadas.

En este sentido, se busca dar cuenta de la relación entre el entramado productivo local, las políticas sociolaborales y productivas que se despliegan y los actores que habitan y coconstruyen el espacio y las intervenciones públicas luego de la pandemia por COVID-19. Como hipótesis de trabajo puede plantearse que en el contexto argentino es posible advertir múltiples respuestas institucionales (públicas y/o articuladas con actores privados) que acompañan los procesos de transformación económica y social en los entornos locales. Para el período 2022-2023, en los casos de análisis propuestos, se plantea la existencia de entramados institucionales de cierta complejidad cuyos actores pueden en gran medida diagnosticar e identificar las transformaciones recientes, promover procesos sinérgicos y maximizar las oportunidades que estas brindan

para el entramado productivo local, potenciando sus posibilidades de desarrollo a partir del despliegue y utilización de distintos instrumentos de política a nivel sociolaboral y productivo.

En un período caracterizado por la reactivación gradual de la actividad económica pasados los efectos más marcados de la pandemia, resulta importante identificar los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales desarrolladas, el rol de los gobiernos locales, los grados de coordinación intergubernamental y las formas de articulación público-privada generadas para el período comprendido. En este marco, a nivel metodológico desde un abordaje cualitativo, se analiza la matriz de intervención pública local, describiendo los instrumentos más relevantes y su origen jurisdiccional. Se da cuenta así de los principales programas desplegados a escala local, junto a distintas iniciativas nacionales y provinciales con impacto determinante en el territorio. Seguidamente, se consideran los principales actores institucionales participantes y su influencia en la dinámica local en términos sociolaborales y productivos, contemplando en ambos casos una trama de intervención activa y consolidada.

De este modo, el artículo se organiza de la siguiente forma. Primeramente, se hace una revisión conceptual sobre lo referido a políticas a nivel sociolaboral y productivo, desarrollo local y nuevas modalidades de intervención en el plano territorial. En segundo lugar, se desarrolla el análisis de los casos seleccionados examinando los principales actores institucionales intervinientes y los distintos programas sociolaborales y productivos desplegados a nivel local, provincial y nacional. Por último, se hacen consideraciones finales sobre las temáticas analizadas.

## **2. Políticas a nivel sociolaboral y productivo, desarrollo local y nuevas modalidades de intervención en el plano territorial**

En primer lugar, es posible entender al concepto de política sociolaboral como un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que buscan resituar al trabajo como elemento que ensambla la vida social (Grassi, 2012). Ello involucra así un amplio abanico de iniciativas respecto al empleo, la formación y la inclusión en el mercado de trabajo ante las fuertes transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas con incrementos de los niveles de precarización e informalidad laboral (Giavedoni, 2015; Ghiotto y Pascual, 2010). Por su parte, las políticas productivas incluyen un conjunto heterogéneo de herramientas e instrumentos de intervención pública, incluyendo el fomento a la innovación, la asistencia técnica a las empresas, la formación de recursos humanos especializados, el financiamiento blando y de largo plazo para la inversión empresarial, la promoción de las exportaciones, el otorgamiento de diversos incentivos fiscales, entre muchas otras (CEPAL, 2007).

A partir de ello, entendemos al conjunto de políticas públicas como las iniciativas, programas, planes y proyectos de los diferentes niveles de gobierno que se proponen incidir activamente en los campos del trabajo y la producción, donde el aparato institucional del Estado a través de diversos instrumentos de política (poniendo de manifiesto una determinada modalidad de intervención del mismo) procura generar impactos sociales positivos en materia de inclusión e incorporación al mercado de trabajo, mejora del entramado productivo y fomento general de procesos de desarrollo económico.

Este conjunto de políticas sociolaborales y productivas fueron en expansión en los últimos quince años. En particular desde el año 2009, el diagnóstico sobre la persistencia del empleo informal y el desempleo, pese a la dinámica de crecimiento económico, fue abriendo el camino a intervenciones sociolaborales desde la cartera de Desarrollo Social, así como a intervenciones productivas desde la cartera de Desarrollo Productivo. En ambos casos, la premisa de que el mercado por sí solo no lograba, pese al crecimiento de la actividad, integrar a

amplios sectores de trabajadores con empleos informales, fue propiciando el camino para la expansión de programas, acciones y políticas en este sentido (Hopp, 2017; Grondona, 2012).

Pese a estas acciones, los desafíos pendientes son significativos. La ralentización de la curva de crecimiento desde el año 2011 en nuestro país, y su comportamiento errático desde entonces, afianzó una “matriz de heterogeneidad económico-ocupacional expresada en una insuficiente demanda de empleo en los sectores más productivos y en brechas de calidad del empleo y de ingresos entre sectores económico-ocupacionales” (Poy, Robles y Salvia, 2021). Estas asimetrías entre sectores con niveles de productividad diferentes y alcances en cuanto a la inserción comercial se agravan cuando se añade el componente territorial y las desventajas asociadas a zonas productivas mejor localizadas desde el punto de vista de la concentración de sectores encadenados estratégicamente. Al añadir el componente territorial, cobran especial relevancia el carácter de las intervenciones locales en torno al objetivo del desarrollo.

Atendiendo estas consideraciones, es pertinente introducir la problemática sobre desarrollo local en relación con la producción y el trabajo. Los debates sobre el desarrollo local han tenido un fuerte despliegue en los últimos años. Los grandes cambios vinculados a la internacionalización de la economía, el rol del Estado-nación, la reformulación del espacio de lo “público”, el surgimiento de nuevas demandas ciudadanas y las transformaciones en las formas y contenidos de las políticas, replantean la importancia de los territorios y establecen nuevos desafíos para el nivel local de gobierno en los distintos contextos (Rofman y Villar, 2006; Carmona, 2012; Casalis, 2017).

El proceso de globalización económica ha intensificado los flujos productivos y financieros entre las distintas sociedades. En ese marco, la emergencia de los nuevos paradigmas tecnoorganizacionales intensivos en información y conocimiento (Pérez, 2020; Brixner et al, 2019; Freeman y Pérez, 1988) plantean desafíos importantes al desarrollo productivo sostenible a nivel local y regional. En particular, la emergencia de las nuevas tecnologías y de nuevos modelos productivos relacionados a ellas les imponen a las empresas la necesidad de implementar estas transformaciones con el objetivo de sostener y mejorar su competitividad, a la vez que a las autoridades municipales les preocupa anticipar y mitigar el impacto negativo que estas transformaciones generan en su zona de influencia.

Las transformaciones operadas en el nivel global tienen consecuencias palpables en el plano territorial que deben ser atendidas por los niveles subnacionales de gobierno. En el plano laboral, el proceso de reestructuración desencadenado a escala planetaria a comienzos de los años setenta muestra un sentido multiforme: i) tendencias a la informalización de la fuerza del trabajo a nivel global y al aumento de los niveles de precarización de los trabajadores/as; ii) tendencias hacia una mayor intelectualización del trabajo, particularmente en los ramos dotados de mayor impacto tecnológico-informacional-digital (Antunes, 2012). Por su parte, en lo que respecta a los territorios, las empresas deben enfrentar importantes desafíos para adaptarse a las nuevas condiciones de producción, innovación y competencia asociadas con el nuevo paradigma, al mismo tiempo que es preciso que sean capaces de sostener un equilibrio entre el desarrollo productivo y el cuidado del medioambiente (Gallopín, 2003; CEPAL, 2014 y 2017).

En este escenario, mientras que las perspectivas pesimistas sostienen que a partir de la incorporación de nuevas tecnologías es posible reemplazar fundamentalmente las ocupaciones rutinarias (Autor, Levy y Murnane, 2003) e incluso aquellas vinculadas con algunas actividades cognitivas (Frey y Osborne, 2013; Ford, 2016), las perspectivas más optimistas reconocen un espacio de complementariedad entre tecnologías y empleo que acota la destrucción de puestos de trabajo (Autor, 2015; Berriman y Hawksworth, 2017) y destacan la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo a partir de la creación de nuevas actividades (Spencer, 2017; Nübler, 2016). Claro que estas transformaciones vienen de la mano de relaciones laborales cada vez menos reguladas y más

precarias, con la consecuente pérdida de derechos, pero también con un efecto en la apropiación de la dimensión cognitiva del trabajo. Los procesos de formación y calificación que los puestos de “nuevo tipo” requieren, constituyen otro de los grandes desafíos de política pública, vinculados a la adecuación de contenidos formativos y calificantes a las nuevas condiciones técnico-productivas y organizacionales. El nuevo paradigma tecnológico y las mayores posibilidades de comunicación global generan así cambios sobre los procesos de trabajo y los patrones de localización de las empresas, lo cual plantea un cuadro de mayor competencia entre ciudades y regiones, y a la vez diferencias y desequilibrios a escala territorial. En este sentido, es posible afirmar que la transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional dependerá de ciertos factores estructurales y las potencialidades de dicho territorio pensado desde una concepción abierta e interconectada con otros ámbitos (Benko y Lipietz, 1994; Carmona, 2004 y 2006).

La noción del desarrollo aplicada a los ámbitos locales experimenta cambios que hacen replantear los enfoques más reduccionistas, generalmente asociados a posiciones de corte económico que priorizan una direccionalidad “arriba-abajo” y destacan los supuestos de racionalidad y saber técnico frente a los determinantes de contexto, hacia posturas más amplias que en un marco de transformación resaltan la importancia de las capacidades relacionales y el aprendizaje vivencial como factores claves de los territorios. De esta forma, la cuestión de la complejidad como elemento cognoscitivo y parte intrínseca de un nuevo tipo de pensamiento permite considerar al desarrollo local como un proceso donde los distintos niveles (físico, ambiental, sociocultural, económico y político) se articulan e integran en relación con espacios territoriales específicos que responden a lógicas generales (globales) y particulares (locales) (Arocena, 1995; Albuquerque, 2000; Vásquez Barquero, 2000; Madoery, 2005; Coraggio, 2004; Tomás Carpi, 2008; Gudynas, 2011).

Este planteo del desarrollo local como hecho relacional complejo implica claramente un proceso político de discusión y concertación estratégica de los distintos actores e intereses intervinientes en el territorio. Se resalta, por lo tanto, la importancia puesta no solo en la movilización de factores productivos, sino también en la construcción política pensada como capacidad de generar diálogos, integrar visiones y favorecer procesos de innovación social e institucional. Las transformaciones en el plano territorial plantean la necesidad de desplegar mayores grados de interacción entre las instancias político-institucionales y sociales, enmarcadas en el despliegue de nuevas modalidades de políticas públicas, gestión de redes y grados de coordinación entre actores estatales y no estatales (Aguilar Villanueva, 2007; Cao y Abal Medina, 2012; Carmona, 2012; Vigil y Fernández, 2012).

La esfera local-municipal constituye así una instancia relevante de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales que son necesarias para acompañar las transformaciones en curso. La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sustentado en la articulación de actores puede generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fundamentalmente desde otros niveles de gobierno e instancias de decisión. Del mismo modo, este proceso se vincula con el incremento paulatino de las funciones municipales (Madoery, 2005; Cravacuore, 2007; Carmona y Couto, 2019, 2020) que se viene advirtiendo en las últimas décadas en nuestro país y en otros contextos. En tales circunstancias, los gobiernos locales están obligados a ser más flexibles e innovadores en un marco de mayor contingencia e incertidumbre para la toma de decisiones y el estímulo al desarrollo (Borja, 1987; Borja y Castells, 1997; Blanco y Gomá, 2006; Cabrero Mendoza, 2007; Blanco y Subirats, 2008; Pont Vidal, 2020).

En este sentido, es posible destacar la necesidad que tienen los municipios argentinos para priorizar una mayor articulación con el gobierno provincial y eventualmente el gobierno nacional, siendo el principal desafío para la construcción de capacidad de gestión por parte de los municipios su mayor o menor éxito en el desarrollo de una adecuada coordinación interjurisdiccional (Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016).

### **3. Consideraciones metodológicas y análisis de casos seleccionados**

En relación con la metodología utilizada, se partió de una estrategia de tipo cualitativa, sobre la base de la realización de diez entrevistas semiestructuradas desarrolladas a informantes claves (funcionarios de gobierno, equipos técnicos de los municipios, actores clave del ecosistema social y productivo) en los casos de estudio seleccionados por su dinámica institucional: San Martín (Buenos Aires) y Rafaela (Santa Fe). A su vez, se procedió a la revisión y análisis de documentos institucionales y redes sociales de los gobiernos locales y distintas organizaciones vinculadas al despliegue de las políticas a nivel sociolaboral y productivo. A continuación, se analizaron los diferentes casos seleccionados y, a partir de los datos disponibles, se realizó una caracterización socioeconómica de los mismos a partir de indicadores de mercado de trabajo y estructura social argentina.

#### **3.1. Caracterización socioeconómica de los municipios considerados**

El municipio de San Martín se encuentra ubicado en la zona noroeste del Conurbano Bonaerense. Cuenta con una población de 450.575 habitantes según el último censo del año 2022, posee una superficie de 57 kilómetros cuadrados y una alta densidad de 7.871 habitantes por kilómetro cuadrado. En términos socioeconómicos, integra la Región Gran Buenos Aires (GBA) –que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) junto a los distritos que la rodean– y más desagregadamente los partidos del Gran Buenos Aires, dentro de los aglomerados urbanos que mide trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En relación con este punto, el nivel de desempleo para el segundo trimestre 2023 era de 7,5% para los partidos del GBA y del 6,7% para la Región GBA, junto a la mención de otros indicadores como ser la tasa de actividad, empleo y subocupación con niveles importantes en el promedio nacional (tabla 1).

Por su parte, Rafaela es una ciudad con una población de 111.175 habitantes según el último censo y una superficie de 162 kilómetros cuadrados, ubicada en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, cabecera del departamento Castellanos, y conforma uno de los centros urbanos provinciales más poblados y dinámicos, detrás de Rosario y Santa Fe. Si bien la municipalidad no integra ninguno de los aglomerados urbanos que mide el INDEC a partir de la EPH, es posible plantear que en sus zonas de influencia, entendiendo como tales al Gran Santa Fe y al Gran Rosario (componentes de la Región Pampeana) el nivel de desempleo para el segundo trimestre de 2023 era de 5,3% y 8,1% respectivamente (INDEC, 2023), y en Rafaela alcanzaba el 6,7% (levemente superior al nacional de 6,2%) (ICEDEL, 2023). Asimismo, para dicho período de medición, el nivel de desempleo rafaélino continúa por debajo del promedio de los últimos diez años, que era de un 7,7% respectivamente (ICEDEL, 2023). Por otro lado, se refleja un nivel de desempleo del 4,7% para los aglomerados urbanos de menos de 500.000 habitantes. Ello se combina a su vez con la consideración de las tasas de actividad, empleo y subocupación de los grandes aglomerados urbanos provinciales, con valores más altos en el Gran Rosario.

**Tabla 1. Principales indicadores del mercado laboral en relación con las zonas de influencia de Rafaela y San Martín. Segundo trimestre de 2023 en %.**

<b>INDICADORES / REGIÓN</b>	<b>Desempleo</b>	<b>Actividad</b>	<b>Empleo</b>	<b>Subocupación</b>	<b>Subocupación demandante</b>
Nacional	6,2	47,6	44,6	10,6	7,4
Gran Buenos Aires	6,7	47,6	44,4	10,3	6,6
Partidos del GBA	7,5	46,3	42,,8	11,5	7,5
Gran Rosario	5,3	50,2	47,6	11,6	9,7
Gran Santa Fe	8,1	46,6	42,9	9,7	7,6
Rafaela	6,7	s./d.	s./d.	s./d.	s./d.
Aglomerados de menos de 500.000 habitantes	4,7	45,7	43,6	9,1	6,7
Aglomerados de más de 500.000 habitantes	6,6	48	44,8	10,9	7,6

**Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2023) e ICEDEL (2023).**

En lo referido a los indicadores de pobreza e indigencia por hogares y por personas en relación con las zonas de influencia de San Martín y Rafaela, es posible advertir mayores niveles en los partidos del GBA y en el Gran Santa Fe. Estos valores superan al promedio de los aglomerados urbanos de menos y de más de 500.000 habitantes. Indudablemente, San Martín situado en el área metropolitana más importante del país y con desigualdades sociales persistentes a lo largo del tiempo, presenta un cuadro más complejo que Rafaela en tanto ciudad intermedia y próspera del interior.

**Tabla 2. Principales indicadores de pobreza e indigencia en relación con las zonas de influencia de Rafaela y San Martín. Segundo semestre de 2023 en %.**

<b>INDICADORES / REGIÓN</b>	<b>Pobreza Hogares</b>	<b>Indigencia Hogares</b>	<b>Pobreza Personas</b>	<b>Indigencia Personas</b>
Nacional	31,8	8,7	41,7	11,9
Gran Buenos Aires	31,3	9,1	41,0	12,5
Partidos del GBA	36,3	11,0	45,5	14,4
Gran Rosario	28,6	8,7	36,6	10,8
Gran Santa Fe	36,2	9,6	48,9	15,3
Aglomerados de menos de 500.000 habitantes	33,4	7,9	43,7	11,0
Aglomerados de más de 500.000 habitantes	31,4	8,8	41,2	12,1

**Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2023).**

Por otro lado, en términos de la actividad productiva, ambos distritos muestran un lugar importante en relación con su participación a nivel provincial y nacional. En primer término, según estudios de la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM, para el año 2017 el Producto Bruto Geográfico (PBG) del Partido San Martín alcanzaba aproximadamente los \$139.500 millones, lo que representa el 3,84% del PBI provincial y el 1,32% del nacional. El principal sector económico del municipio era la industria, representando cerca del 60% de su valor agregado local. Por otra parte, representa más del 4% del producto industrial del país y el 9% del de la provincia de Buenos Aires (Observatorio Socioeconómico de San Martín, 2020).

La participación del Producto Bruto Geográfico de la provincia de Santa Fe, valuado a precios constantes, en el valor agregado bruto nacional, se ubica al año 2021 en el 10,7%, con un incremento de un punto porcentual desde el año 2004 según las estadísticas provinciales. En el caso de Rafaela, la fortaleza del entramado económico diversificado de la ciudad tiene su correlato directo en la creación de puestos de trabajo y la calidad de vida de la población. Así, la composición de la estructura de la ocupación según sectores económicos aparece distribuida en el sector servicios (51,8%), la industria (21,2%), los comercios (19%), la construcción (6,4%) y el sector agropecuario (1,6%) según el ICEDEL (2022).

## **3.2. Análisis de la implementación de políticas a nivel sociolaboral y productivo**

### **3.2.1. San Martín**

En términos de la dinámica de su política-institucional, el municipio de San Martín presentaba una gestión activa en la temática sociolaboral y productiva por parte del gobierno municipal de signo justicialista desde el

año 2011 en adelante.<sup>2</sup> Con un peso importante de la industria y la presencia de un abanico amplio de instituciones involucradas en la vida social y productiva, desde el gobierno local se han venido desplegando un conjunto variado de iniciativas de alto impacto con una gran cantidad de programas propios y también del nivel nacional y provincial que se orientaban al apoyo del desarrollo sociolaboral y productivo, mayormente pyme, en sus distintos planos.

Dentro del gobierno local, la Secretaría de Producción y Desarrollo Económico conformaba la unidad organizativa encargada principalmente del diseño y la gestión de políticas sociolaborales y productivas. Se presentaba así una alta jerarquización de las problemáticas de análisis, evidenciada en la estructura municipal (con tres subsecretarías a cargo de la promoción de la industria y el comercio; el desarrollo sustentable y pyme; y la economía social, solidaria y del trabajo). El área apuntaba al desarrollo económico del territorio, a través del impulso a la formación laboral y la generación de empleo genuino, la promoción y mejora de la calidad y competitividad de las empresas, la promoción y desarrollo de la asociatividad empresarial y el estímulo a la innovación tecnológica del entramado pyme. Del mismo modo, incluía acciones de estímulo a la economía social y solidaria con el objeto de fortalecer el desarrollo local y el trabajo autogestionado.

En materia sociolaboral, los principales programas presentes y en vinculación con el municipio eran de nivel nacional y provincial. Entre las iniciativas con impacto directo en el territorio aparecían, a partir de las entrevistas desarrolladas, los programas nacionales Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Potenciar Trabajo y Progresar. El primero apuntaba a la problemática de inclusión social y laboral de los jóvenes de los sectores más vulnerables del país con inserción y desarrollo en el último tiempo. Respecto al Potenciar Trabajo, el mismo tenía como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica; en el caso de San Martín, el número de titulares de este programa alcanzaba las 18.808 personas para el año 2022, representando el 4,17% de la población del municipio (Ministerio de Desarrollo Social, 2024).

Respecto al Progresar, en tanto política nacional creada por el Decreto N° 18/14, la misma se dirigía a mitigar las desigualdades sociales y económicas que dificultan el ejercicio del derecho a la educación y entre sus líneas presentaba el componente “Trabajo”, orientado a cursos de formación profesional. En articulación con el Ministerio de Educación de la Nación, se disponían de dos puntos de acompañamiento a las trayectorias educativas de jóvenes, brindando asesoramiento sobre Becas Progresar, herramientas tecnológicas y digitales, orientación vocacional, información y vinculación con espacios de apoyo escolar y establecimientos educativos. En el caso de San Martín, los titulares de esta política representaban un total de 5.080 personas para el año 2022 (Observatorio del Conurbano, s./f.).<sup>3</sup>

Por otro lado, dentro de las políticas sociolaborales podían señalarse en el plano provincial las “Prácticas Profesionalizantes”, una extensión educativa dirigida a estudiantes mayores de 16 años en un ámbito de trabajo vinculadas a la titulación de estudiantes de Educación Técnico Profesional y la certificación de oficios profesionales. Estas diversas iniciativas sociolaborales tenían anclaje y desarrollo desde la Agencia de Empleo y Capacitación Laboral local, que articulaba a su vez con diferentes programas nacionales y provinciales.

Dentro de las iniciativas locales, con un sesgo hacia lo productivo mayormente, se destacaban:

1. *Agencia de Empleo y Capacitación Laboral*. Orientada a promover el empleo y la formación profesional, asistiendo a las personas que buscaban trabajo y articulando con las empresas a fin de lograr su inserción en el mercado laboral. También asesoraba sobre búsquedas laborales y pasantías, armado de CV, inclusión de

personas con discapacidad y la articulación con programas de empleo nacionales y provinciales como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Progresar o Prácticas Profesionalizantes.

2. *Punto PyME*. Un espacio de asistencia integral dirigido a empresarios, emprendedores y estudiantes que buscaban desarrollar emprendimientos productivos.
3. *Observatorio Socioeconómico*. Ámbito de generación de informes, encuestas y documentos de trabajo actualizados sobre el entramado productivo de San Martín.
4. *Red de Mujeres PyME*. Espacio de realización de talleres virtuales, jornadas de sensibilización en empresas y escuelas. Nucleaba empresarias, gerentes y mandos medios del mundo empresarial local. Asimismo, promovía un “Manual de Buenas Prácticas para la Igualdad de Género en Organizaciones Productivas” para las empresas locales.
5. *Programa Eficiencia Energética*. Ofrecía un diagnóstico que incluía información relevante sobre el consumo de energía, el ahorro en su facturación, la iluminación y la reducción del impacto ambiental tanto a nivel de industrias como de comercios.
6. *Emprende Joven*. Destinado a personas de entre 18 y 30 años que tenían un emprendimiento productivo. Contribuía a brindar capacitaciones, financiamiento, acompañamiento y tutorías, priorizando las propuestas más innovadoras.
7. *Espacios de coworking*. Ámbitos públicos disponibles de lunes a viernes de 8 am a 15 pm, con salas de reuniones, servicio de WiFi, posibles de reservarse como máximo tres horas por día, dos veces por semana. Contaba además con impresora, área de cocina y baños.
8. *Agencia de Promoción de Exportaciones*. Asesoraba a las empresas locales en temas relacionados a la exportación, capacitación, inteligencia y promoción comercial. Se orientaba a la participación en ferias, misiones y rondas de negocios internacionales de modo de brindar oportunidades de exportación.
9. *PyME Sostenible - Gestión Responsable de Residuos Reciclables*. Asesoramiento y herramientas a empresas comprometidas con el desarrollo sostenible para identificar y planificar acciones estratégicas enmarcadas en un triple impacto: económico, social y ambiental. Informes para gestión responsable de residuos reciclables.

Del mismo modo, el municipio se encontraba a fines del período de análisis llevando a cabo como iniciativa estratégica el relevamiento *ADN industrial*: un censo sobre la actividad manufacturera con el objeto de actualizar la información sobre los aspectos productivos, organizacionales y de empleo de los establecimientos con actividades en el partido.

En el marco de estas consideraciones, el despliegue del espacio de asistencia integral Punto PyME del municipio constituía una iniciativa relevante en términos de capacitación y asesoramiento empresarial para potenciar proyectos, siendo ventanilla además de otros programas e instrumentos. Asimismo, se destacaba la figura del Observatorio Socioeconómico (OS), iniciativa caracterizada por la elaboración de indicadores propios a nivel local, vinculados a diversos informes de desempeño de la actividad económica e industrial, información con perspectiva de género y encuestas y documentos de trabajo actualizados sobre el entramado productivo de San Martín. Atendiendo estas consideraciones, un funcionario entrevistado nos caracterizaba a Punto PyME como un *programa de programas* visto que allí se desarrollaba el OS y permitía el desarrollo de reuniones y el funcionamiento de la agencia de promoción de exportaciones, además del programa de eficiencia energética entre otros instrumentos de políticas (entrevista a funcionario de gobierno). Del mismo modo, se destacaba desde el nivel técnico municipal la articulación fluida entre estos programas y las instancias más políticas de gobierno en la ejecución de los principales objetivos de las diferentes áreas afectadas (entrevista a funcionario de gobierno).

Entre los principales actores que articulaban en el desarrollo de la dinámica institucional para la elaboración de las políticas productivas y laborales, aparecían: i) la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad

Nacional de San Martín para los fines de potenciar a los emprendedores con base científico tecnológica; ii) el vínculo, a partir de programas locales de las distintas empresas, con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA); iii) el Centro de Entrenamiento Textil donde, en conjunto con el Ministerio de Trabajo de la Nación y otros actores, se capacitaba en la confección de indumentaria para que puedan insertarse laboralmente en las industrias textiles locales; iv) el Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET), una mesa distrital que trabaja temas de empleo y producción con instituciones educativas y realiza prácticas profesionalizantes en empresas del distrito; y finalmente v) el Hospital Municipal Thompson, en el cual se promovía desde el gobierno local la carrera de Técnico Superior en Enfermería.

En este contexto, distintos referentes institucionales a nivel de cámaras e instancias de articulación público-privadas resaltaban el carácter “sinérgico” y “positivo” de las distintas acciones desplegadas para favorecer el empleo y la producción local, a la vez que daban cuenta del despliegue amplio de vínculos e intercambios viabilizados a través de programas y acciones con el auspicio clave del municipio y el involucramiento de los actores locales.

### **3.2.2. Rafaela**

En el entramado institucional de la ciudad, la gestión municipal ha cumplido históricamente un rol de liderazgo sobre la problemática productiva y laboral. Con una impronta de sesgo desarrollista del gobierno local justicialista desde comienzos de la década del noventa hasta la actualidad y la gestión del intendente en ejercicio desde el año 2011.<sup>4</sup>

Dentro del gobierno local, la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación conformaba la unidad organizativa principal encargada del diseño y gestión de políticas sociolaborales y productivas. Esa área se fue consolidando a través de los años generando un importante liderazgo a nivel institucional y desarrollando vínculos fuertes con los distintos actores implicados. A través de la Oficina de Empleo de la Secretaría, desde hace años se trabajaba en tres ejes fundamentales: la orientación laboral, la formación profesional y la inserción laboral. Desde esta perspectiva, se buscaba articular con programas de empleo de los diferentes niveles de gobierno.

En clave sociolaboral, se destacaban principalmente a nivel nacional y provincial: el Potenciar Trabajo que para el caso de Rafaela al año 2022 implicaba 413 titulares, al 0,37% de su población (Ministerio de Desarrollo Social, 2024); ii) el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, presente en distintos barrios de la ciudad con la participación de 120 jóvenes en Curso de Introducción al Trabajo y Empleabilidad para el mismo año; iii) el Programa Progresar, para quienes buscaban finalizar su educación obligatoria, formarse profesionalmente o estudiar una carrera de nivel superior. Así, desde el año 2022 Rafaela se constituía en el plano provincial en Punto Progresar para realizar consultas y un seguimiento personalizado de las trayectorias educativas de los y las estudiantes de la ciudad y la región con acceso a esta política educativa; iv) el Programa de Inserción Laboral que ofrecía incentivos económicos a empresas que contratasen trabajadores/as desocupados incluidos/as en programas sociales, educativos y de empleo del Estado nacional; v) el Programa Entrenamiento para el Trabajo, donde las empresas entrenaban aprendices en un puesto de trabajo a través de un proceso de aprendizaje práctico, compartiendo el costo de la formación con el Ministerio de Trabajo de Nación; y vi) las Prácticas Laborales, dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe. En este marco, los programas de inserción laboral que llevaba adelante el municipio en articulación en el período 2019-2023 habían posibilitado que 2.200 jóvenes tuvieran su primer empleo.

Entre las principales políticas locales de apoyo hacia lo productivo podrían señalarse las siguientes:

1. *Elegí Digital*. Política del gobierno local articulada con instituciones de la ciudad. Su principal objetivo era generar ámbitos de formación para jóvenes en temas vinculados a las nuevas tecnologías. Su diseño y puesta en marcha respondía a una necesidad del territorio de contar con más personas formadas en estas temáticas.
2. *Rafaela Emprende*. Programa insignia de la ciudad vinculado a apoyo a emprendedores, con más de quince años ininterrumpidos en marcha, capacitando, asesorando, acompañando el desarrollo de nuevos emprendimientos en la ciudad.
3. *Aprender en la Empresa*. Programa de formación profesional que buscaba promover más directamente el vínculo de sus beneficiarios con las distintas empresas.
4. *Rafaela Exporta*. Promovía la inserción de pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales a través de capacitaciones, asistencias técnicas y tutorías permanentes en las mismas empresas.
5. *Programa Empleo Verde*. A través del Instituto para el Desarrollo Sustentable (IDS) y la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación, trabajaba en espacios de formación gratuitos para los ciudadanos, que promovían las oportunidades laborales sustentables y generaban mano de obra calificada a nivel local.
6. *Centro de Información al Empresario*. Espacio de asesoramiento sobre trámites para la apertura y funcionamiento de actividades económicas, además de la vinculación con instituciones que ofrecían asistencia a empresas. En este marco se desarrollaba fundamentalmente asesoramiento sobre acceso a mercados y oportunidades de negocios, como también actividades de capacitación y formación.
7. *Registro de Cuidadores de Adultos Mayores*. El programa proponía generar un registro a partir de la inscripción de personas debidamente capacitadas para atender necesidades cotidianas de forma integral y continua de grupos de adultos mayores y/o personas que requerían cuidados especiales; permitiendo mantener y mejorar las capacidades conservadas, promover la participación, integración en espacios de sociabilización, una mayor autonomía, autoestima y calidad de vida evitando situaciones de marginalidad y exclusión de este grupo poblacional.
8. *Rafaela Impulsa*. Programa municipal de Microcréditos surgido en 2014 que tenía como objetivo el préstamo de dinero con una baja tasa de interés, generando oportunidades para que los emprendedores pudieran capitalizarse, organizarse y mejorar sus condiciones de trabajo. También permitía la recepción de apoyo técnico, capacitación y compartir e intercambiar experiencias y conocimientos.
9. *Observatorio Industrial de Rafaela*. Creado bajo la órbita del ICEDEL presentaba relevamientos regulares de monitoreo del desempeño económico de las empresas de la ciudad. Asimismo, realiza anualmente el relevamiento socioeconómico.
10. *Complejo Ambiental*. Espacio destinado a la gestión de residuos urbanos, la educación y concientización, que se encontraba conformado por un Relleno Sanitario, una Planta de recupero y un Parque Tecnológico. Tres cooperativas de recuperadores urbanos realizaban la recolección y se conformaron canales de recupero de grandes productores de residuos.

Asimismo, por el lado de la articulación con las políticas públicas nacionales, se destacaban la utilización del Programa de Competitividad de las Economías Regionales (PROCER), con el objeto de potenciar la competitividad y promover la capacidad exportadora de las mipymes y cadenas de valor a través de aportes no reembolsables para financiar capacitaciones, equipamiento y asistencias técnicas; el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), fondo fiduciario público dirigido a facilitar el acceso al financiamiento para proyectos que promuevan la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social; y el Argentina Programa 4.0, vinculado a capacitar sobre conocimientos y herramientas relacionadas a la industria del software y promover su inserción laboral en este ámbito. A nivel provincial y asociado con el apoyo tecnológico, el programa Tecnopyme sobresalía en tanto iniciativa que vinculaba y asistía las necesidades para el mejoramiento de productos y procesos productivos de las empresas con la oferta científico-tecnológica y de innovación de centros tecnológicos de Santa Fe.

Al respecto, en lo que concierne a la dinámica institucional y la articulación con el gobierno local, Rafaela presentaba una gran densidad institucional científico tecnológica. La ciudad contaba con una Red de Ciencia, Tecnología e Innovación integrada por todas las universidades (dos públicas –Universidad Nacional de Rafaela [UNRaf] y Universidad Tecnológica Nacional [UTN]– y tres privadas –Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales [UCES], Universidad Católica de Santiago del Estero [UCSE], Universidad Católica de Santa Fe [UCSF]–); dos institutos, uno tecnológico –CENTEC– y el otro de oferta formativa de profesorado –ITEC–; el CONICET, con sus dos sedes (UNRaf y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]), el INTI, la Agencia Rafaela y el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL).<sup>5</sup>

que construye información y hace capacitación en la ciudad. Asimismo, se destaca el IDS de Rafaela (ente autárquico de derecho público que promueve el desarrollo sustentable a través de la articulación público-privada y la participación ciudadana). Asimismo, en materia de información estadística, a través del Observatorio Industrial, creado en el marco del ICEDEL, se producían relevamientos anuales de monitoreo de la actividad industrial y de las condiciones sociolaborales, lo cual reflejaba un despliegue de capacidades técnicas significativas para el diagnóstico y la intervención.

Entre las agencias vinculadas a la temática productiva y laboral, podemos destacar la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR), la cual está actualmente integrada por la Municipalidad de Rafaela, el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR), el Ministerio de la Producción de Santa Fe y la Sociedad Rural de Rafaela (SRR). En palabras de uno de sus directivos, ACDICAR cumple un rol fundamental en materia de promoción del diálogo y articulación sectorial dentro del ecosistema productivo: “conformamos un espacio técnico ejecutivo que materializa el acuerdo político”, y eso permite “generar una empresa en común con la participación de los distintos actores” (entrevista a directivo de la Agencia).

**Tabla 3. Matriz de intervención en Rafaela y San Martín.**

	<b>RAFAELA</b>	<b>SAN MARTÍN</b>
<b>JURISDICCIÓN MUNICIPAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elegí Digital</li> <li>2. Rafaela Emprende</li> <li>3. Aprender en la Empresa</li> <li>4. Rafaela Exporta</li> <li>5. Empleo Verde</li> <li>6. Centro de Información al Empresario</li> <li>7. Registro de Cuidadores de Adultos Mayores</li> <li>8. Rafaela Impulsa</li> <li>9. Observatorio Industrial</li> <li>10. Complejo Ambiental (Planta de recupero - Parque Tecnológico)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia de Empleo y Capacitación Laboral</li> <li>2. Punto PyME</li> <li>3. Observatorio Socioeconómico</li> <li>4. Red de Mujeres PyME</li> <li>5. Programa Eficiencia Energética</li> <li>6. Emprende Joven</li> <li>7. Espacios de coworking</li> <li>8. Agencia de Promoción de Exportaciones.</li> <li>9. PyME sostenible - Gestión Responsable de Residuos Reciclables</li> </ol>
<b>JURISDICCIÓN PROVINCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tecnopyme</li> <li>2. Prácticas laborales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. COPRET</li> <li>2. Prácticas profesionalizantes</li> </ol>

<p><b>JURISDICCIÓN NACIONAL</b></p>	<p>1. Procer 2. Fondep 3. Argentina Programa 4.0 4. Potenciar Trabajo 5. Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 6. Progresar 7. Programa de Inserción Laboral 8. Programa Entrenamiento para el Trabajo</p>	<p>1. Potenciar Trabajo 2. Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 3. Progresar</p>
<p><b>PRINCIPALES ACTORES Y REDES</b></p>	<p>- ACDICAR - CCIRR - Red de Ciencia, Tecnología e Innovación (universidades, INTI, INTA, CONICET, ICEDEL) - SRR</p>	<p>- Escuela de Economía y Negocios (UNSAM) - INTI - ADIMRA - Centro de Entrenamiento Textil - COPRET - Hospital Municipal Thompson - Red de mujeres PyME</p>
<p><b>UNIDAD ORGANIZATIVA CENTRAL</b></p>	<p>Secretaría de Producción, Empleo e Innovación</p>	<p>Secretaría de Producción y Desarrollo Económico</p>

**Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.**

En estos términos, a partir de considerar la matriz de intervención donde se hace una presentación, descripción y sistematización comparativa de políticas sociolaborales y productivas de los municipios seleccionados, puede apreciarse una serie de particularidades (tabla 3). En primer lugar, es posible destacar para ambos casos la utilización de un conjunto variado y amplio de iniciativas multinivel desplegadas en dos gestiones locales de gobierno consolidadas y de signo político favorable al desarrollo productivo, la generación de empleo y el estímulo a la inclusión social y laboral. Seguidamente, se aprecia fundamentalmente en los programas sociolaborales escalas muy distintas de beneficiarios dado las diferencias poblacionales de los distritos y sus distintos grados de complejidad social. Por último, en materia productiva el despliegue de instrumentos involucra en los municipios una diversidad de ejes de intervención lo que muestra las capacidades locales para dar cuenta de distintas temáticas, generar acciones de coordinación intergubernamental y permitir diversas modalidades de articulación público-privada.

## 4. Conclusiones

El análisis de la intervención pública desplegada en materia sociolaboral y productiva en los municipios seleccionados exhibe de qué modo la agenda local va imbricando un conjunto amplio de instrumentos de gestión asociados al desarrollo en el territorio, con objetivos múltiples ligados a mejorar las condiciones de empleabilidad, el uso de nuevas tecnologías, promover exportaciones y lograr mayor sostenibilidad empresarial, o bien procurar soluciones de inclusión social. Cada vez más, las áreas de intervención se

expanden y al mismo tiempo la agenda es atravesada por cuestiones transversales, como la protección del ambiente o la producción de información para la gestión local.

Este despliegue demanda un nivel de coordinación hacia dentro de la gestión de gobierno, como así también la extensión de redes con actores del territorio y la configuración de acuerdos institucionales e interjurisdiccionales. Si bien los casos seleccionados evidenciaban sinergias interesantes que corroboran la hipótesis en estos tres aspectos, la profundidad de los problemas sociolaborales y de desarrollo productivo plantea desafíos persistentes. Las brechas sociales derivadas de la heterogeneidad económico-ocupacional o de los patrones de segregación territorial están asociados al perfil de especialización productivo del entorno y de la región y a procesos de carácter global. Las respuestas locales a dichos procesos son cada vez más numerosas y mejor articuladas, no obstante lo cual, los instrumentos y las políticas se limitan a morigerar algunos efectos y a conducir las articulaciones multiactorales para la mejora de las condiciones del entorno.

A partir del análisis de los casos se desprende que en un contexto pospandemia, han emergido una cantidad importante y diversa de iniciativas e instrumentos de fuerte impulso local y articulación a nivel institucional e intergubernamental. Puede apreciarse así programas variados que buscaban desde la formación, capacitación, asistencia técnica e inclusión laboral, hasta el estímulo a las exportaciones, la competitividad, el emprendimiento, la eficiencia energética y la importancia de lo digital, el coworking y la producción de indicadores. Del análisis de la matriz de intervención y en particular distinguiendo entre instrumentos antiguos o novedosos, se podría afirmar que aquellos orientados a proteger el ambiente o los ligados a tecnologías digitales emergen desde los últimos años, mientras que el despliegue de instrumentos sociolaborales orientados a proteger las condiciones del empleo ya cuenta con una trayectoria de más tiempo, de al menos quince años.

El diseño y/o gestión de políticas de producción y trabajo bajo el rango de la figura de la Secretaría da cuenta de la jerarquización de estas funciones (traducidas en responsabilidades institucionales) puertas adentro del municipio, en un marco institucional amplio y variado donde la dependencia, además de la promoción de instrumentos, cumple un rol fundamental de articuladora y coordinadora de los vínculos desarrollados en el entorno local.

Finalmente, a partir de la indagación de los modelos de intervención local se advierte un creciente despliegue de programas e iniciativas en estos campos, confirmando una vez más la expansión del rol de los gobiernos municipales en tanto primeros articuladores de demandas y necesidades del territorio. Más importante aún, los gobiernos locales constituyen interlocutores de niveles superiores y abren un conjunto de instrumentos esenciales para una mayor descentralización de recursos y funciones en el territorio. En este sentido, la tendencia en los casos analizados prevé hacia adelante el incremento de las intervenciones en este tipo de políticas sectoriales.

Recapitulando, el escenario actual luego de la pandemia, volvió el foco a los procesos globales y sus efectos a escala local y territorial. Pese al repunte de la actividad económica, el agravamiento de las condiciones sociolaborales y de las brechas sociales puso de relieve la importancia de los gobiernos locales como primeros interlocutores del Estado. La matriz de intervención en municipios con tramas de intervención de alto impacto permite ponderar diagnósticos más finos, a la luz de los instrumentos de relevamiento que poseen los municipios, y contrastarlos con los alcances de los procesos globales. El panorama resulta a todas luces ser complejo y requerir abordajes más amplios que permitan ponderar trayectorias compartidas o divergentes entre ciudades de distintas regiones del país.

## 5. Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.) (2012). *Manual de la nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Albuquerque, Francisco (2000). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Alonso, Guillermo; Gutiérrez, Ricardo y Merlinsky, María Gabriela (segundo semestre de 2016). Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmona, Rodrigo (2004). Nuevas formas de gobernanza orientadas al desarrollo local. Análisis y perspectivas en el marco de las transformaciones recientes. En *Competitividad y desarrollo en Europa y América Latina: aprendiendo de las experiencias*, ALFA - Building a Research Community for Local Economic Development. Università Ca' Foscari di Venecia, Italia (project coordinator).
- Carmona, Rodrigo (2006). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo. En A. Rofman y A. Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 155-182). Buenos Aires: Espacio Editorial - Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carmona, Rodrigo (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.
- Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara (2020). Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis reciente en municipios del Conurbano Bonaerense. *Quid 16*.
- Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara (enero-junio de 2019). Políticas e intervención institucional sobre producción y empleo en municipios del Conurbano Bonaerense (2009-2017). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (16).
- Casalis, Alejandra (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Divulatio. Perfiles Académicos de Posgrado*, 1(3). Recuperado de RIDAA-UNQ, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes, <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1233>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *Cinco piezas de política de desarrollo productivo. Serie Desarrollo Productivo*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4571/1/S0700230\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4571/1/S0700230_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Couto, Bárbara; Foglia, Carolina y Rofman, Adriana (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Adriana Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

- Cravacuore, Daniel (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Daniel Cravacuore y Ricardo Israel (coords.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.
- Denzin, Norman y Lincoln, Yvonna (1994). *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage.
- Freeman, Christopher y Pérez, Carlota (1988). Structural crises of adjustment, business cycles and investment behavior. En Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerard Silverberg y Luc Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Francis Pinter.
- Gallopín, Gilberto (2003). Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico. *División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ghiotto, Luciana y Pascual, Rodrigo (2010). Trabajo decente versus trabajo digno: acerca de una nueva concepción del trabajo. *Herramienta*, (44), 113-120.
- Giavedoni, José Gabriel (2015). Economía social y solidaria trabajo y capitalismo: relación entre forma de trabajo y patrón de acumulación en el gobierno de la fuerza de trabajo. *Trabajo y Sociedad*, (25), 195-213.
- Grassi, Estela (2012). Política sociolaboral en la Argentina Contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales, I-II*(135-136), 185-198.
- Gronzona, Ana (2012). *"Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina*. [Tesis de Doctorado]. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires.
- Gudynas, Eduardo (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa. En M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala.
- Hopp, Malena (diciembre de 2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur*, (6), 19-41.
- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) (2022). *Relevamiento socioeconómico*. Recuperado de <http://icedel.rafaela.gob.ar/node/28>
- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) (2023). *Relevamiento socioeconómico: mercado de trabajo*. Recuperado de [https://icedel.rafaela.gob.ar/archivos/BV-PDF/Relevamiento socioeconomico 201023.pdf](https://icedel.rafaela.gob.ar/archivos/BV-PDF/Relevamiento_socioeconomico_201023.pdf)
- Iturburu, Mónica (2000). *Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Recuperado de [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Iturburu\\_2001a.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Iturburu_2001a.pdf)
- Observatorio del Conurbano (2021). *Perfiles conurbanos*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de [http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/?page\\_id=16838](http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/?page_id=16838)
- Observatorio del Conurbano (s.f.). *Cantidad de beneficiarios de Progresar según jurisdicción y tipo de carrera*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de <http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/wp-content/uploads/480-Cantidad-de-titulares-de-PROGRESAR-por-municipio-2020-2022.pdf>
- Observatorio Socioeconómico de San Martín (2020). *Anuario 2020. Relevamiento trimestral sobre expectativas y coyuntura económica*. Recuperado de <https://sanmartin.gov.ar/uploads/1628873736-Anuario-2020.pdf>
- Pérez, Carlota (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Londres: Elgar.
- Poy, Santiago; Robles, Ramiro y Salvia, Agustín (junio de 2021). La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019). *Revista Trabajo y Sociedad*, 22(36).

1. El artículo resume resultados generados en el marco del proyecto de investigación PICTO UNGS "Transformaciones productivas, tecnológicas y laborales. Un análisis territorial comparado para la definición de intervenciones públicas estratégicas", con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica, MINCyT. [↵](#)
  2. El justicialismo como doctrina entiende que la función política supone elevar las demandas populares con el objeto de convertirlas en acciones concretas de gobierno. De esta forma, se considera que el Estado debe asumir un rol preponderante en la mediación entre los diferentes sectores de la sociedad, con el fin de asegurar la equidad, la justicia y la paz social. En ese marco, hasta el año 2015 desde la gestión local se acompañaron las políticas del gobierno nacional y provincial a favor de la inclusión social, la producción y el empleo. Con la asunción del macrismo y el cambio de modelo económico y social, el gobierno local marcó fuertemente su divergencia con las políticas neoliberales al ser uno de los distritos que mayor pérdida de puestos de trabajo tuvo en ese período. A partir del 2019 y la asunción de un gobierno nacional y provincial de sesgo justicialista, desde la intendencia se acompañaría con distintas iniciativas el proceso de apoyo a la producción, el empleo y también a nivel social y alimentario. [↵](#)
  3. Para contextualizar, en el año 2022 de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense, el Progresar en San Martín era percibido por el 1,2% de su población, siendo José C. Paz el municipio con el promedio más alto (1,6%) y Vicente López el más bajo (0,5%). Siendo el promedio del conurbano un 1,2% y del total de la provincia de Buenos Aires un 0,3%. [↵](#)
  4. El gobierno local justicialista desplegará desde 1991 en adelante un conjunto amplio de iniciativas a favor del entramado productivo y social que lograría continuidad ininterrumpida durante las distintas gestiones. En 1995 la gestión municipal obtuvo el Premio Nacional a la Calidad Total, otorgado por Presidencia de la Nación, dando cuenta de la impronta innovadora del municipio en materia de iniciativas locales que lograrían continuidad y ser referencia nacional hasta la actualidad. [↵](#)
  5. El ICEDEL presenta distintos indicadores vinculados a la evolución del mercado de trabajo, censos sobre la industria y sobre el sector del software y los servicios informáticos; relevamientos socioeconómicos, entre otras temáticas de interés local. [↵](#)
- 



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)  
se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.  
Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.  
Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.