

Los gobiernos locales y la construcción de perfiles productivos territoriales. Un estudio de casos (Córdoba, Argentina)

Local governments and the construction of territorial productive profiles. A case study (Córdoba, Argentina)

María Florencia Valinotti*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 30(60) | 2022 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3060-004-2022](https://doi.org/10.18504/pl3060-004-2022)

Recibido: 7 de septiembre de 2020

Aceptado: 7 de octubre de 2021

Resumen

Este trabajo analiza cómo los gobiernos locales se acoplan a los actores socioeconómicos del territorio para la construcción de perfiles productivos territoriales. A partir de un estudio de casos, se indagó en un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo económico de dos municipios del centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina. Así, fue posible identificar que las formas de gobierno de la ciudad difieren según la relevancia de los activos “extraeconómicos” territoriales para las propias lógicas de acumulación empresarial. Se concluye que los estudios empíricos de pequeñas localidades constituyen un insumo central para dar cuenta de las especificidades que adquieren los gobiernos locales en función de las variadas articulaciones entre los distintos agentes que conforman el territorio.

Palabras clave: gobiernos locales, perfiles productivos, actores socioeconómicos, territorio.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the ways in which local government engage with the socioeconomic actors of the territory for the construction of territorial productive profiles. Based on case study, a set of public policies was investigated, oriented to economic development, of two municipalities located in the south-central province of Córdoba, Argentina. Thus, it was possible to identify that the forms of government in the city differ according to the relevance acquired by territorial “extra-economic” assets for the logics of business accumulations itself. It is concluded that the empirical studies of small localities constitute a central input to account for the specificities that local government acquire based on the varied articulations between the different agents that make up the territory.

Keywords: local governments, productive profiles, socioeconomics actors, territory.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Becaria posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE), CONICET-Universidad Nacional de Río Cuarto | flovalinotti@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-1700-8071>

Introducción¹

A mediados de la década de 1990 se consolidaron dos grandes transformaciones en Argentina. Por un lado, la reforma del Estado habilitó el proceso de descentralización que implicó la cesión de competencias a las provincias con el impacto de que en los gobiernos locales surgió una “nueva escena local” (García Delgado, 1997, p. 7). Por otro, la transición hacia un nuevo régimen de acumulación (Basualdo, 2013), con la creciente especialización productiva en un conjunto reducido de bienes agropecuarios y mineros destinados a la exportación, consolidó a nuevos actores económicos ligados a esas actividades.

En el caso de la provincia de Córdoba, el régimen municipal estableció un esquema de competencias amplias, aunque el acentuado inframunicipalismo² configuró gobiernos locales con escasas capacidades técnicas, de gestión y financieras. Asimismo, en lo que concierne al modelo productivo, el territorio provincial se insertó de manera privilegiada, pues era parte de la “zona núcleo” del complejo oleaginoso sojero, lo que implicó significativas transformaciones territoriales.

Por ello, esta investigación tiene por objetivo analizar las formas en que los gobiernos locales se articulan con los actores socioeconómicos del territorio para la construcción de perfiles productivos territoriales. A partir de un estudio de casos, el artículo se enfoca en la indagación de un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo económico de dos municipios³ emplazados en el centro-sur de Córdoba, Argentina. Con la selección de las localidades de General Cabrera y General Deheza⁴ se pretende dar cuenta de las nuevas configuraciones del capital agroindustrial a nivel territorial y su incidencia en las formas de regulación y gobernanza política. Igualmente, se destaca la relevancia

¹ Los resultados que se presentan en este artículo forman parte de Valinotti (2020).

² Cravacuore (2007, p. 27) define el inframunicipalismo como un “un gran número de pequeños gobiernos locales caracterizados por estructuras institucionales inviables que generan una carga indebida para los recursos de la sociedad y que tienen una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y cumplir aún las funciones más básicas para sus ciudadanos”.

³ La Constitución de Córdoba establece que *municipio* es “toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes” (art. 181). Para adquirir el estatus de “municipio-ciudad” el requisito es que supere los diez mil habitantes. Así, en términos jurídicos, los dos municipios objeto del presente estudio son “municipios-ciudades”.

⁴ Nos referimos a localidades que poseen entre diez y cincuenta mil habitantes especializadas en la producción de bienes agropecuarios. Están articuladas a ciudades intermedias que centralizan la provisión de servicios comerciales, financieros, de salud, investigación y desarrollo, educación superior, así como también las sedes de organismos estatales nacionales y provinciales. En este caso, la ciudad intermedia con la que desarrollan mayores vínculos es Río Cuarto, Córdoba.

de centrar la investigación en localidades pequeñas⁵ que no entran en la categoría de ciudades intermedias,⁶ para dar evidencias de las especificidades que adquieren los gobiernos locales en función de las variadas articulaciones entre los distintos agentes que conforman el territorio.

La estrategia argumental es la siguiente: *a)* se describen analíticamente las transformaciones de los gobiernos locales en Argentina en general, y en la provincia de Córdoba en particular; *b)* se analiza el rol del municipio como agente de promoción económica considerando los elementos conceptuales provenientes del enfoque del desarrollo endógeno; *c)* se reconstruye la trayectoria histórica de los municipios de General Cabrera y General Deheza; *d)* se analizan las principales transformaciones productivas, institucionales y la emergencia de proyectos de ciudad; *e)* se describen las políticas de desarrollo económico local implementadas en las ciudades de General Cabrera y General Deheza, y *f)* se esbozan las principales conclusiones de la investigación.

Los gobiernos locales en el Estado argentino

En Argentina, como en toda América Latina, los municipios tuvieron un origen aristocrático dado que fueron contemporáneos a la Conquista. Pese a ello, existe una tendencia a idealizar la realidad de los gobiernos locales al concebirlas como un espacio “natural” en donde las personas se aglutinaron por razones “espontáneas” (Mensa, 2007). Es sabido que el municipio siempre existió dentro de una unidad mayor y, en nuestro caso, estuvo ligado a un orden colonial impuesto. En sus inicios, representaba a los conquistadores y sus descendientes mientras que, hacia principios del siglo XVII, fue cambiando su composición social. La política de venta de cargos públicos llevada adelante por el reinado de Felipe II se tradujo en el acceso de un nuevo grupo de veci-

⁵ Con base en el trabajo de campo realizado se considera que los municipios de entre diez y cincuenta mil habitantes reúnen muchas de las características de lo que Arroyo (2007) define como “municipio chico” (2001, p. 92). Existe una división entre el casco urbano y la zona rural, cierta capacidad técnica y algunos recursos humanos capacitados. No obstante, tienen inconvenientes de acceso a la información de programas de financiamiento nacional o internacional. En general, poseen una fuerte dependencia del nivel provincial adquiriendo significativa relevancia el color político del intendente de turno.

⁶ Existe un profuso debate sobre las formas de definir la ciudad intermedia, aquí tomamos la perspectiva que la entiende como aquella que “desarrolla funciones de intermediación entre espacios/escalas muy diversas (locales-territoriales-regionales-nacionales-globales); un nudo en que convergen y se distribuyen flujos muy diversos (de información, ideas, bienes, servicios) (Bellef Sanfelix & Llop Torné, 2004, p. 36. Citado en Gravano, 2015, p. 31). En la provincia de Córdoba, entran en la categoría de ciudades intermedias Río Cuarto, Villa María, San Francisco y Villa Carlos Paz.

nos que “utilizó al gobierno municipal con fines lucrativos y como medio de ascenso social” (Iturburu, 2000, p. 24).

Luego de la fundación del virreinato del Río de la Plata en 1776, fueron creadas las intendencias que serán las bases sobre las que posteriormente se erigirán las provincias en el periodo independentista. Con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 comienza a delinearse el rol de los municipios tal como fue establecido en su artículo 5: “cada provincia dictará para sí una Constitución [...] que asegure su administración de justicia, su *régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución de la Nación Argentina, 1853/1995. La cursiva es nuestra).

De esta forma, las Constituciones provinciales fueron las encargadas de definir las competencias de las jurisdicciones municipales. En términos generales, prevaleció una concepción de los gobiernos locales como entes administrativos reservando la política a los gobiernos nacional y provincial. La autonomía se reducía al manejo económico-administrativo como si se tratara de una empresa privada y las potestades tributarias fueron limitadas al cobro de tasas de servicios retributivos (Iturburu, 2000). Así, predominó la interpretación del régimen municipal como sinónimo de “autarquía”, es decir, que reconocía la capacidad del municipio de autoadministrarse en virtud de una normativa impuesta por un ente de orden superior.

Hacia la década de 1930, la crisis del modelo agroexportador dio lugar a la emergencia de una política nacional centralista que tendió a apropiarse de los ingresos provinciales así como también de competencias, funciones y servicios. De este modo, el periodo 1930-1990 se caracterizó por la creciente desfederalización del país lo que implicó también la desmunicipalización, dado que se transfirieron al sector privado y al Estado provincial y nacional servicios públicos que estaban a cargo de los municipios.

La recuperación del régimen democrático de gobierno en 1983 condujo a un proceso de revalorización política del municipio (Cravacuore, 2016). Esta tendencia se consolidó hacia la década de 1990 en el contexto de la reforma del Estado, lo que propició la emergencia de una “nueva escena local” (García Delgado, 1997, p. 7). La implementación de políticas de descentralización implicó la cesión de competencias a las provincias en las áreas de educación, salud y vivienda lo que repercutió en las nuevas competencias de “hecho” de los gobiernos locales.

Si bien se reconoce que el proceso descentralizador es una tendencia mundial (Coraggio, 1997), en Argentina estuvo ligado a la crisis fiscal del Estado y la distribución de los costos del ajuste (García Delgado, 1997). Es decir, podemos comprenderlo como una estrategia utilizada por la instancia nacional

para transferir responsabilidades a los espacios subnacionales, entendiendo que estos últimos podían conseguir y administrar los recursos de manera más eficiente (Pírez, 2002). Una nota distintiva del proceso en Argentina fue que la “descentralización competencial no se hizo a favor de los municipios sino de las provincias” (Cravacuore, 2007, p. 28). Esto considerando que los municipios no son sujetos de la relación federal debido a que este papel se ha reservado para la nación y las provincias, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como parte de las mutaciones en los modos de regulación, diversas provincias declararon la autonomía municipal en sus reformas constitucionales a partir de 1986. Posteriormente, en 1989, la Corte Suprema de la Nación emitió un fallo⁷ con el que reconoció la autonomía municipal poniendo fin a la doctrina de la autarquía. Esto permitió que en la reforma constitucional de 1994 el principio fuera consagrado en el artículo 123 estableciendo que las provincias deberían asegurar el “régimen autonómico municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución de la Nación Argentina, 1995).

Tomando en cuenta que la definición del régimen municipal corresponde a cada una de las veintitrés provincias, el sistema municipal argentino se caracteriza por su gran heterogeneidad, de modo que comprende distintas formas de gobierno con particulares denominaciones y estructuras organizativas. Por otra parte, es posible identificar dos problemáticas transversales a todos los municipios argentinos. En primer lugar, la situación crónica de ausencia de recursos propios producto de una baja capacidad recaudadora y a la vigencia de sistemas de coparticipación que concentran el gasto en los niveles provincial y nacional.⁸ Esto se traduce en una fuerte dependencia política de niveles de gobierno superiores y constituye un fuerte impedimento para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal. En segundo, la preeminencia de municipios pequeños⁹ frente a pocas ciudades¹⁰ que concentran la mayor parte de la población del país. En efecto, el 80% de los gobiernos locales argentinos tiene menos de diez mil habitantes pero suman el 13% de la población del país lo que marca un acentuado inframunicipalismo (Cravacuore, 2007).

⁷ Se conoce como el fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”.

⁸ Se destina menos del 8% del presupuesto público total a los gobiernos locales por lo que el gasto municipal se encuentra debajo de la media latinoamericana y muy por debajo de la media del mundo desarrollado (Cravacuore, 2007).

⁹ Más de la mitad de los gobiernos locales argentinos posee menos de cinco mil habitantes (Iturburu, 2001. Citado en Cravacuore, 2016).

¹⁰ Los municipios de Rosario (Santa Fe), Córdoba (Córdoba) y La Matanza (Buenos Aires) concentran el 11% de la población del país (Cravacuore, 2016). Completan el cuadro de los municipios con mayor concentración de población la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza (Mendoza).

Por ello, Cravacuore & Villar (2014) afirman que los rasgos distintivos del sistema municipal argentino posreforma del Estado configuraron un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política, pero con escasos recursos financieros. Estos elementos estructurales generarán múltiples tensiones en el marco de las nuevas competencias, principalmente de hecho, que deberán asumir los gobiernos locales.

En cuanto a la provincia de Córdoba, la reforma constitucional de 1987 reglamentó el régimen municipal al tiempo que reconoció su “autonomía” en el artículo 180, en el cual se establece que:

Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. (Constitución de la Provincia de Córdoba, 1987/2001).

De acuerdo con Graglia (2006), el régimen municipal de Córdoba se distingue por ser el más autónomo en Argentina. De esta forma, a todos los municipios se les asegura por igual las autonomías en el orden político, económico, administrativo y financiero, al tiempo que las ciudades tienen la atribución de sancionar sus propias Cartas Orgánicas dando un paso adelante en la autonomía institucional. El cuadro 1 sintetiza los elementos característicos del régimen municipal cordobés.

Cuadro 1. El régimen municipal en la provincia de Córdoba

Tipología de gobiernos locales	Criterio poblacional	Autonomía					Competencias
		Política	Administrativa	Financiera	Económica	Institucional	
Municipio	Más de dos mil habitantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	Amplias
Municipio-Ciudad	Más de diez mil habitantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Amplias
Comuna	Menos de dos mil habitantes	SÍ	PARCIAL	NO	NO	NO	Restringidas

Fuente: Elaboración propia.

Tal como puede apreciarse en el cuadro 1, junto con los municipios se introduce la figura de comunas para aquellos asentamientos poblacionales que poseen menos de dos mil habitantes (Art. 191, Constitución de la Provincia de Córdoba, 2001). Para este caso, si bien se asegura la elección directa de sus

autoridades, la ley específica es más restrictiva con las competencias y recursos. Igualmente, pueden ser intervenidas y hasta disueltas.

En lo relativo a la autonomía política, los gobiernos locales eligen de manera directa a sus autoridades que son responsables de gobernar y administrar los recursos públicos locales. El poder político recae sobre el intendente y el Concejo Deliberante.

Asimismo, en la provincia de Córdoba existe un acentuado inframunicipalismo dada la presencia de muchos municipios pequeños en población y territorio. Se observa que “un 66% de los gobiernos locales tiene menos de dos mil habitantes [...], un 26% tiene entre dos mil y 10 mil habitantes y apenas un 8% tiene más de 10 mil habitantes” (Graglia, 2006, p. 60), frente a la ciudad capital que concentra el 42% de la población provincial.

Conjuntamente, los municipios se caracterizan por su reducida extensión territorial debido a que su área de competencia es el espacio donde el municipio provee de servicios públicos. En este sentido, la adopción del sistema “no colindante” deja espacios rurales o suburbanos fuera de los radios municipales o comunales. De hecho, casi el 90% del territorio provincial está fuera de los territorios donde los municipios prestan servicios públicos (Graglia *et al.*, 2007).

El municipio como agente de promoción económica

Las políticas implementadas desde 1989 generaron profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que tuvieron un fuerte impacto en los distintos territorios. Por un lado, con la ya mencionada descentralización, el Estado central desplazó la crisis hacia las provincias primero y de estas hacia los municipios después, en un contexto en el que estos últimos tienen que dar respuestas más amplias con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias (García Delgado, 1997). Por otro lado, el cambio en la matriz productiva produjo un proceso de desindustrialización con el consecuente aumento del desempleo, que se incrementaría de manera progresiva desde 1995. Así, las demandas urbanas —acceso al suelo, la vivienda, servicios públicos— se combinaron con reclamos sociales —empleo, salud, educación— que se territorializaron en el ámbito local (Cravacuore & Villar, 2014).

Existe un acuerdo entre los especialistas en la temática respecto del surgimiento de una “nueva agenda local” (García Delgado, 1997; Iturburu, 2000; Cravacuore, 2007; Villar, 2006) que vendría a complejizar las tradicionales competencias municipales. Aquí estaban comprendidas las clásicas funciones sintetizadas en la expresión ABL (alumbrado, barrido y limpieza), a las que se le sumaban la regulación y el control de las actividades que se desarrollan en el territorio, la

asistencia a la población en riesgo, la atención de la salud de baja complejidad, y la defensa civil ante desastres naturales (Cravacuore, 2007).

El conjunto de funciones locales emergentes da cuenta de dos transformaciones propias de los Estados capitalistas a los que Jessop (2006) denomina “desnacionalización” o “ahuecamiento” (p. 20) y “desestatización de la política” (p. 23). La desnacionalización implica la rearticulación menos activa de las funciones del Estado nacional, como producto del debilitamiento de sus capacidades para proyectar su poder dentro de los límites nacionales. De esta forma, transfiere funciones tanto a instancias supranacionales y subnacionales como a redes transfronterizas. Por su parte, la desestatización de la política involucra el desplazamiento hacia las formas descentralizadas de gobernanza. En particular, resalta el rol de la regulación local y regional en la promoción del “desarrollo económico endógeno basado en la competitividad estructural realizada” (Jessop, 2006, p. 25). Esto, mediante nuevas formas de articulación entre actores locales en pos de regenerar la economía del territorio.

Es por ello que una de las funciones centrales que configura la agenda local se relaciona con el creciente papel del municipio como agente de promoción económica. Una serie de teorías englobadas en el término de *desarrollo endógeno* darán sustento, a partir de la proposición de casos modelos, a una renovada concepción que ubica al municipio como el actor principal en los procesos de transformación productiva y económica territorial. La noción de *distrito industrial*, que Becattini (2002) retoma de Alfred Marshall, iniciará un extenso derrotero teórico que incluye los conceptos de *clusters* (Porter, 1994), *sistemas productivos locales* (Cividanes, 2000; Caravaca *et al.*, 2002), *desarrollo endógeno* (Vázquez Barquero, 1996, 2000, 2007), y *desarrollo local*, que luego deviene en *territorial* (Albuquerque, 1994, 2004, 2006), entre los más relevantes. En estas teorías, en general, se destaca la naturaleza social e institucional de los procesos de acumulación de capital. Es por ello que se interesa por la organización de los sistemas de producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio, el cambio en las instituciones y la interrelación que se da entre estos elementos como fundamento de la acumulación a nivel territorial.

Aquí adquieren relevancia las políticas locales/regionales para la construcción de entornos socioprodutivos innovadores, generadores de empleo e ingreso, y sustentables ambientalmente. Para Vázquez Barquero (2000), las políticas de desarrollo local ocupan un lugar destacado ya que se proponen incidir sobre las fuerzas y mecanismos determinantes del proceso de acumulación de capital (Vázquez Barquero, 2007). Por ello, la gestión territorial debe estar orientada a generar, mediante la concertación público-privada, el desarrollo empresarial y la creación de redes de empresas, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el desarrollo urbano, y el tejido institucional.

El mismo Vázquez Barquero establece una clasificación de las políticas de desarrollo local a las que denomina el *hardware* (1996, p. 105), el *software* (Vázquez Barquero, 1996, p. 105) y el *orgware* (Vázquez Barquero, 1996, p. 106). El primer grupo comprende a todas las infraestructuras que sirven al sistema productivo, como las redes de transporte y comunicaciones, los parques industriales, y los hospitales o escuelas. El segundo, incluye a todos los elementos que inciden sobre los aspectos cualitativos y de carácter inmaterial del desarrollo como “la cualificación de los recursos humanos, el *knowhow* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población” (Vázquez Barquero, 1996, p. 105). Por último, el tercer grupo de políticas se vinculan con la organización y gestión del crecimiento, ámbito donde cobran relevancia las agencias de desarrollo que institucionalizan la cooperación público-privada y las redes de empresas y las organizaciones creadas para objetivos empresariales específicos que institucionalizan la cooperación entre privados.

En lo que concierne a la Argentina, a comienzos de la década de 1990 predominó una visión del desarrollo local asociada al crecimiento económico exógeno. Así, los gobiernos locales debían tornarse competitivos invirtiendo en infraestructura y aplicando exenciones impositivas y otras medidas que atrajeran al capital. En este lapso, la vigencia de una concepción neoliberal del municipio entendido como “una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda” (Mensa, 2007, p. 26) derivó en una suerte de “privatización del espacio público”, de forma que quedó reducido a órganos eficientes para la prestación de servicios.

A mediados de 1990, la visión del desarrollo local se orientó hacia la “calidad institucional” (Arroyo, 2014, p. 03), con lo que incorporó las nociones de consensos locales, participación ciudadana y transparencia en la gestión, entre otras. Para fines de dicha década aparece el concepto de “planeamiento estratégico” (Arroyo, 2014, p. 02), que intenta pensar la ciudad integralmente “en términos políticos, sociales, económico-productivo y culturales. A partir de allí el objetivo es delinear estrategias de mediano y largo plazo” (Arroyo, 2014, p. 03). La planificación estratégica fue una de las herramientas más utilizadas en los ámbitos urbanos y metropolitanos. No obstante, más que el resultado de una acción libremente decidida fue una respuesta obligada y consustancial donde “el municipio respectivo asume así un rol subsidiario de la falta de asunción de sus responsabilidades del Gobierno nacional” (Rofman, 2006, p. 48). En este sentido, las acciones locales estuvieron asociadas a los intentos de enfrentar los costos del ajuste estructural y las consecuencias en materia de pobreza, indigencia y desempleo (Delgado, 1997; Rofman, 2006; Altschuler, 2006).

Una vez estabilizada la economía *posdefault*, cobra importancia un conjunto de estrategias destinadas a poner en “valor” las sociedades locales y sus territorios. Se entiende que los gobiernos locales pueden ser potenciadores o articuladores de acuerdos entre distintos sectores para definir el perfil productivo territorial. De esta forma se destacan nuevas tecnologías de gestión como las agencias de desarrollo local, el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y la competitividad empresarial, la creación de consorcios productivos, el apoyo a microemprendimientos, la creación de incubadoras de empresas, el desarrollo de infraestructura de interés empresarial, políticas de promoción del empleo productivo, y el fomento de la economía social (Cravacuore, 2007).

El conjunto de estrategias y políticas orientadas al desarrollo local adquirieron mayor ímpetu en las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas, y fue menos común en las localidades pequeñas. Por ello a continuación analizaremos la trayectoria histórica de dos municipios chicos y daremos cuenta de la visión de desarrollo local predominante a partir del estudio de las principales políticas de desarrollo económico territorial.

Los municipios de General Cabrera y General Deheza: sus orígenes y trayectoria histórica

Las ciudades de General Cabrera y General Deheza se ubican en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina. Separadas por diez km de distancia, las atraviesa la ruta nacional 158¹¹ que forma parte del corredor bioceánico Mercosur-Chile. De acuerdo con el Censo Nacional de 2010, General Cabrera contaba con 11 837 habitantes y General Deheza con 11 083, por lo que considerando el régimen municipal provincial ambas pertenecen a la categoría de municipios-ciudad.

El origen de estas localidades se remonta a finales del siglo XIX en el marco del proceso inmigratorio fomentado por las autoridades nacionales y provinciales argentinas. En particular, estas ciudades forman parte de la segunda etapa de colonización denominada “colonización privada por venta”¹² (Ferrero, 1994,

¹¹ Forma parte de lo que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) define como el Eje de Integración y Desarrollo, Corredor Mercosur-Chile (IIRSA, 2013). Es un proyecto de infraestructura vial “que funciona de enlace entre los océanos Atlántico y Pacífico conformado íntegramente de transporte terrestre aunque articula vías fluviales y aeropuertos internacionales” (Álvarez, 2019, p. 19). Atraviesa la parte central del territorio argentino y conecta Porto Alegre (Brasil) con Chile (Coquimbo) con el objeto de dinamizar las exportaciones agroindustriales y mineras orientadas al comercio con Asia.

¹² Tomamos la periodización que establece Ferrero (1994) para la colonización en Córdoba.

1999) que inició en 1886.¹³ Fue así que, con un significativo componente de inmigrantes italianos, y en menor medida nacional, fueron creadas en 1893 las colonias General Cabrera y La Agrícola, que años más tarde, mediante decreto provincial, pasará a llamarse General Deheza.

Como pequeños asentamientos agrícolas, las colonias se configuraron en torno al ferrocarril¹⁴ que constituía la “columna vertebral de una nueva organización del territorio: conecta la campaña con los mercados mundiales” (Albaladejo, 2013, p. 76). En este contexto, las localidades funcionaban como espacios de acopio de la materia prima proveniente de la región inmediata por lo que las pequeñas aglomeraciones adquirieron el carácter de *pueblo*.

Los antecedentes de ambos gobiernos municipales se remontan a principios del siglo xx mediante la creación de la primeras Comisiones Vecinales. Así, en 1905 y por decreto, quien fuera el gobernador de la provincia de Córdoba designó una Comisión Vecinal para General Cabrera. En 1925, se convocó nuevamente a elecciones en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades sancionada ese mismo año. De acuerdo con esta normativa, General Cabrera pasó a ser municipio de segunda¹⁵ al tiempo que se estableció una estructura de gobierno conformada por la figura del intendente, los concejales y el Tribunal de Cuentas. Fue así que hacia 1925 se observa una progresiva formalización del marco institucional local con la constitución del primer gobierno municipal.

En el caso de General Deheza, sus antecedentes se remontan a 1918 cuando el gobernador de la provincia de Córdoba designó por decreto la primera Comisión Vecinal. Su función era coordinar las actividades comunitarias y constituirse en un nexo que canalizara las inquietudes ante las autoridades superiores (Coser, 2010). La Comisión estuvo vigente hasta 1938, aunque ya en 1929 la localidad quedó formalizada como municipio.¹⁶

Desde 1930 y hasta mediados de la década de 1980, la dinámica institucional de los sucesivos gobiernos locales estuvo influida por la inestabilidad política a nivel nacional y provincial. Siguiendo a Civitaresi (2017), quien se focaliza en la localidad de General Cabrera, dadas las intermitencias entre

¹³ Se caracterizó por la radicación de agricultores extranjeros mediante el fraccionamiento de vastas extensiones de tierra y su entrega en propiedad a los colonos, quienes la pagaban en cuotas anuales (Tognetti, 2018).

¹⁴ El ferrocarril pasó en 1873, pero fue con la creación de las colonias que se construyeron las estaciones “General Cabrera” y “General Deheza”.

¹⁵ La Ley 3.377/1925 estableció que las municipalidades de la provincia se clasificaban en: de primera, aquellas cuya población fuera mayor de diez mil habitantes; y de segunda, las establecidas en distritos de población inferior a esa cifra, según el último censo nacional, provincial o municipal y no menor de quinientos habitantes.

¹⁶ El decreto 1781 de 1929 declaraba comprender en los beneficios del régimen municipal al pueblo de “Deheza” como municipio de segunda categoría.

gobiernos democráticos- dictaduras, a nivel local se reiteró un procedimiento hasta 1983 que consistía en caducar “las funciones de los intendentes municipales y del Concejo Deliberante y se nombraba un comisionado municipal” (Civitaresi, 2017, p. 87). Si bien este accionar afectó la estabilidad institucional local lo hizo de manera relativa debido a que en la mayoría de los casos el intendente depuesto era nombrado comisionado municipal por el gobierno de facto. En General Deheza, al igual que en General Cabrera, los sucesivos gobiernos de facto suprimían el funcionamiento del órgano deliberativo y los intendentes eran removidos de su cargo aunque permanecían en carácter de comisionado municipal.

En general, las funciones de las municipalidades comprendían los servicios públicos de alumbrado, barrido, limpieza y atención primaria de la salud. De acuerdo con los registros, a lo largo del siglo xx la gestión municipal se abocó a nivelar caminos, construir las veredas de las calles principales, extender el alumbrado público a medida que la población se expandía, y planificar el desarrollo y la fachada del cementerio local (Núñez, 1986).

Será desde el regreso de la democracia, y principalmente con la política de descentralización del Estado, cuando los gobiernos locales amplíen su radio de actuación. No obstante, las modalidades de regulación y de gobierno de la ciudad variarán de acuerdo a las características de los actores socioeconómicos dominantes en el territorio en función de la relevancia que adquieren los activos “extraeconómicos” territoriales para las propias lógicas de acumulación empresarial.

Especialización productiva, descentralización y proyectos de ciudad: General Cabrera y General Deheza, 1983-2018

Desde mediados de la década de 1970, Argentina comenzó a implementar un cambio en su régimen de acumulación de capital (Basualdo, 2013). Este se caracterizó por una reorientación de la matriz productiva hacia la especialización en la producción y exportación de un conjunto limitado de bienes agropecuarios y mineros. La inserción en una nueva división internacional-regional del trabajo privilegió los territorios cuyas economías fueran susceptibles de reorganizarse en función de las demandas del mercado mundial. Esto, en el marco del cambio de paradigma agroalimentario a nivel global¹⁷ y de manera

¹⁷ El cual desarma los anclajes nacionales en los que se posicionaba el capital transnacional agroindustrial, para sustituirlos por plataformas productivas en los países del Sur que se orientan a satisfacer las necesidades globales de abastecimiento de las grandes corporaciones (Gras & Hernández, 2013).

concomitante con la expansión de la modernización agrícola sustentada en un proceso de cambio tecnológico a nivel local.¹⁸

En tal sentido, los perfiles productivos¹⁹ de General Cabrera y General Deheza sufrieron una marcada transformación reorientando la producción local hacia los mercados internacionales. Entre los cambios más significativos a nivel territorial se destaca la emergencia de las industrias de selección de maní y la consolidación de un complejo agroindustrial local fuertemente enlazado a las dinámicas que adquiere el complejo oleaginoso argentino.²⁰ Estos actores socioeconómicos tendrán una relevancia significativa en la producción del espacio e incidirán en las formas de regulación de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, posibilitarán la transición de las localidades desde la figura de “pueblos agropecuarios” hacia ciudades “agroindustriales”.

En lo que concierne a las industrias de selección de maní, su surgimiento tiene un vínculo estrecho con el cambio que se dio tanto en los destinos como en las formas de producción del cultivo. Con relación al primer punto, se pasó de la producción orientada al mercado interno, centrada principalmente en el aceite, a la de maní para “consumo humano” y orientada a los mercados internacionales. En cuanto al segundo punto, las formas de producción, a lo largo de la década de 1980 y principalmente durante la de 1990, se generó un proceso de creciente concentración de la producción primaria por parte de las industrias seleccionadoras. En términos generales, esto se entiende en un contexto de creciente subordinación de la producción agraria a la industria (Gras & Hernández, 2013). En términos particulares, esto obedeció a múltiples factores entre los que se destacan la complejidad, el elevado costo del cultivo y la falta de transparencia en la comercialización. A su vez, la emergencia de la soja RR (resistente al *Roundap*) a mediados de la década de 1990 constituyó un método de escape para el productor dada su menor complejidad y alta rentabilidad. En la actualidad las industrias seleccionadoras de maní constituyen las principales productoras del cultivo, alcanzando el 90% de la producción (Bongiovanni *et al.*, 2010).

¹⁸ En ese contexto es que emergen los “nuevos países agrícolas” como Argentina dado que constituye un territorio eficiente para las empresas transnacionales (Gras & Hernández, 2013).

¹⁹ Durante el modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (Rapoport, 2010, p. 114), comprendido entre 1930-1945 y 1946-1976, a nivel territorial se reorientó la producción hacia el mercado nacional. De este modo cobraron impulso las industrias aceiteras y la industria metal-mecánica orientada a las necesidades de la producción agrícola.

²⁰ El complejo oleaginoso argentino comprende desde la producción de granos, su industrialización —aceites crudos y refinados, residuos de la industria aceitera procesados (*pellets*) y biodiesel— y su comercialización (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). La soja es la oleaginosa de mayor importancia ya que explica el 84% de la producción total de aceites, seguida por el girasol (15%) y el resto de los aceites.

En lo que respecta al complejo agroindustrial emplazado en General Deheza, se caracteriza por ser una megaempresa agropecuaria por su operación a gran escala y su presencia en los distintos eslabones que componen la cadena de valor oleaginosa. La relevancia local-regional de este actor socioeconómico ha reforzado la especialización del perfil productivo de la ciudad en torno a la industrialización de materias primas debido a que “funciona como el principal centro acopiador regional de maíz y soja al tiempo que su refinería transforma aceites vegetales crudos en comestibles” (Valinotti, 2019, p. 167). Del mismo modo, sus dimensiones productivas “propiciaron el desarrollo de un conjunto de pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios industriales altamente especializados. Esto generó un proceso creciente de aglomeración empresarial en torno a esta empresa madre” (Valinotti, 2019, p. 167).

Con todo, la consolidación de este conjunto de actores socioeconómicos que devienen en el territorio como “dominantes”²¹ configurará un particular paisaje urbano construido al que los gobiernos locales se acoplarán de manera diferenciada en función del proyecto de ciudad emergente.

General Cabrera: “la Meca del maní”

Desde el regreso de la democracia en 1983 dos hitos en estrecha relación marcaron la trayectoria de General Cabrera. En primer lugar, en 1986 fue reconocida por la provincia como “ciudad” al superar los diez mil habitantes (De Gásperi *et al.*, 1997). En segundo, y como corolario de lo primero, en 1995 se redactó la Carta Orgánica Municipal lo que consolidó el aspecto institucional de la autonomía municipal. La sanción de la Carta Orgánica consagró distintas competencias materiales que ampliaron significativamente las funciones del gobierno local.

En lo referente a la competencia “actividades productivas” destacamos dos políticas públicas locales orientadas a la generación de condiciones para la especialización productiva territorial, a saber: la creación de un parque industrial y el evento gastronómico “Sabores del Maní”. Al mismo tiempo, subrayamos la continuidad de la política de construcción de viviendas familiares mediante planes municipales como un factor coadyuvante a los procesos de acumulación a nivel local.

Como lo vimos en el apartado precedente, durante las décadas de 1980 y 1990 comenzaron a tener presencia territorial las “plantas”²² de selección de

²¹ Por actores socioeconómicos dominantes entendemos a aquellos que comandan el proceso material y simbólico en el territorio. Constituyen los agentes que en un tiempo-espacio dado dominan las actividades económicas centrales de una sociedad.

²² Término local con el que se designa a estas empresas.

maní. Así, el paisaje urbano de la localidad comenzó a poblarse de grandes celdas metálicas en cuyo interior se realiza dicho trabajo. Del mismo modo, empresas proveedoras de insumos para los cultivos denominadas “agronomías” e industrias metalmeccánicas orientadas a la actividad agroindustrial se expandieron a lo largo del ejido urbano. Como no existía una planificación urbana que delimitara un “área industrial”, las seleccionadoras se emplazaron en distintas partes del área urbana. Por ello, y con el objeto de mudar las empresas que se encontraban en zonas céntricas, el gobierno municipal de entonces construyó en 1995 un espacio destinado a estas actividades económicas.

El parque industrial fue ubicado sobre el acceso norte de la ciudad a un costado de la ruta nacional 158 con una extensión de 48 ha. Este espacio se configuró históricamente como “área industrial” dado que no cumplía con los requisitos que exige la provincia para ser reconocido como parque industrial²³ (Ley 7255/1985 y Ley 10.718/2020). De esta forma, la zona industrial constituyó un área de emplazamiento de empresas privadas por lo que sus objetivos se limitaron al ordenamiento urbano.

Por otra parte, en 1998 la localidad fue anfitriona de la tercera edición de la muestra “Expo-Maní”, lo que da cuenta de la creciente especialización productiva en torno a este cultivo. Así, a lo largo de la década de 1990, el gobierno municipal desarrolló una serie de actividades orientadas de manera específica al desarrollo productivo del sector manisero. Al mismo tiempo, es posible advertir cierto “acuerdo” respecto a las características del perfil productivo de la localidad y la importancia del gobierno local en la promoción del mismo.

El tema de las viviendas fue esencial pero también lo fue el fomentar el desarrollo de empresas locales y vincularlas con el mercado nacional e internacional, ofreciéndoles todas las posibilidades que estén a nuestro alcance de ubicar sus mercaderías. [...] El haber creado el Parque Industrial y que las empresas hayan facilitado un número importante de fuentes de trabajo es un avance significativo para General Cabrera ya que se habían perdido relevantes industrias que fueron parte de su historia (De Gásperi *et al.*, 1997, pp. 281-282).

Sabemos bien que nuestra Meca en la economía es el maní, que genera mucha mano de obra, desarrollo, bienestar y permite la inclusión de la mujer como trabajadora (De Gásperi *et al.* 1997, p. 282).

²³ A principios de 2021 fue reconocido como parque industrial por la provincia y por lo tanto sujeto al esquema de subsidios para infraestructura.

El progresivo desarrollo de las estructuras productivas locales sustentado en actividades agroindustriales generó un paulatino proceso de migración laboral hacia la localidad. Por ello, las políticas locales de viviendas destinadas a los trabajadores estuvieron a la orden del día. De esta forma, es posible visibilizar las intervenciones del Estado municipal como garante de la reproducción del capital a nivel local. Mediante diversas modalidades, el municipio comenzó a participar activamente en la construcción de viviendas familiares contabilizando la edificación de 600 hacia 1997 (De Gásperi *et al.*, 1997). Del mismo modo, la construcción de viviendas mediante planes municipales mantuvo continuidad y adquirió mayor ímpetu desde mediados de la década del 2000 con la conformación de un círculo cerrado de viviendas que hacia 2018 sumaba más de 600 construidas (gentedecabrera.com.ar).

Por último, la tercera política pública seleccionada, el festival gastronómico “Sabores del Maní”, se llevó a cabo por primera vez en 2014 para impulsar la difusión de las particularidades de la economía local procurando construir lazos identitarios locales-regionales en torno al maní. A su vez, el evento procura mostrar las posibilidades de incorporar el maní en la cocina diaria aumentando los niveles de consumo por persona.

El festival dura tres días e incluye exposiciones de productos regionales y concursos gastronómicos con la presencia de cocineros internacionales y nacionales, entre otros. Se compone de tres partes. Una es la exposición de productos regionales mediante distintos stands dispuestos en el lugar. La municipalidad destina un stand para cada institución educativa de la ciudad donde los alumnos exponen lo trabajado durante el ciclo lectivo relativo al maní.

La segunda parte cuenta con un grupo de clases magistrales a cargo de cocineros reconocidos a nivel nacional e internacional, y con cocineros locales dedicados a la producción de platos cuyo ingrediente central es el maní. Además de su presencia en el evento, participan en competencias regionales en representación de la ciudad. Por último, la tercera parte consta de dos competencias abiertas al público en general denominadas “El garrapiñazo” y “La galletita del maní”.

Desde 2014, cuando fue la primera edición del festival, hasta 2018, se evidencia la consolidación de este proyecto en conjunto con ciertos acuerdos entre los actores del territorio respecto al lugar del gobierno local.

Es nuestro aporte, nuestro granito de arena a esta economía tan importante, que es una economía regional del maní, y que las empresas necesitan que nosotros difundamos que es mejor no sólo exportarlo sino también procesarlo, elaborarlo y consumirlo más los habitantes, porque de esa forma se genera mucho trabajo

directo, para que el vecino pueda quedarse arraigarse en estas ciudades, trabajando en estas empresas. (Entrevistado A, Comunicación personal, Intendente local, 2018).

Si consideramos la tipología de políticas de desarrollo local establecida por Vázquez Barquero, el municipio se focalizó en el *hardware* del desarrollo con la construcción de un espacio destinado para área industrial y la política de viviendas, es decir, con las infraestructuras necesarias para dar inicio a los procesos de acumulación. Como lo vimos en los apartados de arriba, esta concepción del desarrollo local fue hegemónica en Argentina a principios de la década de 1990. Aquí adquiere centralidad el incremento del *stock* de capital como fundamento único del crecimiento, o lo que se denominó el “fundamentalismo del capital” (Evans, 2006, p. 455; Vázquez Barquero, 2007, p. 185). Precisamente, las teorías del desarrollo endógeno vendrán a cuestionar las limitaciones de este enfoque resaltando la necesidad de articular una serie de factores “extraeconómicos” para la construcción de la competitividad territorial.

En este caso, encontramos una política del tipo *software* del desarrollo a mediados de la década de 2010. La implementación de la política pública destinada a la creación del evento gastronómico impulsó el fortalecimiento de los aspectos inmateriales del desarrollo, principalmente el vinculado con la identidad cultural, la capacidad emprendedora y las posibilidades de generar condiciones para endogeneizar procesos productivos enlazados a dinámicas propias del mercado mundial. Sin embargo, está ausente la transición hacia el *orgware* del desarrollo que presupone la organización y gestión del crecimiento mediante una redefinición del papel del gobierno local como articulador de procesos de concertación público-privada. Esta omisión tiene que ver, por un lado, con debilidades en cuanto a las capacidades técnicas y de gestión del municipio. Por otro, la relativa “irrelevancia” de esta escala de regulación para los actores socioeconómicos dominantes. En ese sentido, desde la perspectiva de estos agentes, la escala nacional constituye la más importante en términos de la incidencia que poseen las políticas públicas en los márgenes de ganancias de las actividades productivas.

General Deheza: “ciudad agroindustrial”

Desde mediados de la década de 1980 la dinámica que adquirió General Deheza tuvo un vínculo estrecho con la expansión y consolidación de la aceitera local a nivel regional y nacional. Por este motivo, y de manera progresiva, la ciudad se

fue convirtiendo en un polo de industrialización de la materia prima proveniente de la región lo que configuró su perfil productivo como agroindustrial.

Si bien la localidad no posee Carta Orgánica, dado que fue reconocida como ciudad en 2016, es posible identificar la emergencia de competencias locales ligadas al desarrollo económico territorial. Para dar cuenta del proceso de consolidación²⁴ del perfil productivo, destacamos dos políticas públicas locales, a saber: la “Ordenanza de promoción industrial” de 1985, y la creación del parque industrial municipal.

En primer lugar, la Ordenanza municipal 177/85 (Digesto Legislativo General Deheza, 2017) estableció un régimen de promoción de radicación y/o ampliación de industrias que tuvieran vínculos con la producción regional. Para ello se estableció un esquema de exención de los impuestos municipales que inciden sobre la actividad comercial e industrial por un periodo de ocho a diez años. La normativa priorizaba a las industrias que pudieran generar valor agregado a nivel local/regional considerando un perfil productivo ya “dado” en torno a las actividades agroindustriales.

En segundo lugar, el progresivo desarrollo de un grupo de pequeñas y medianas empresas locales proveedoras de servicios industriales en torno a la empresa madre impulsó la creación de un parque industrial municipal. En sus orígenes, este se orientó principalmente al ordenamiento urbano, sin embargo, la dinámica que progresivamente fue adquiriendo este espacio habilitó el desarrollo de nuevas capacidades de gestión y gobernanza del Estado local para la consolidación del perfil productivo de la ciudad.

El parque industrial fue creado en 1997²⁵ por iniciativa de la municipalidad, que en ese momento adquirió 100 ha destinadas para uso industrial en el ejido urbano sobre la ruta nacional 158. Comenzó con un nivel de ocupación relativamente bajo con cuatro empresas que inicialmente se mudaron de la ciudad a esta área destinada para usos específicos. Ya en 2001 se contabilizaron al menos 21 empresas al tiempo que en el periodo 2007-2011 se alcanzó un nivel de ocupación del 90% mientras que en 2015-2017 se consiguió la ocupación total (Valinotti, 2019). Entre 1997 y 2009, el gobierno local desarrolló diversas intervenciones para cumplir con los requisitos de infraestructura necesaria y alcanzar el reconocimiento de parque industrial, lo cual se consiguió a nivel nacional y provincial en 2009 y 2010, respectivamente.

²⁴ Decimos “consolidación” debido a que entendemos que el municipio se acopla a una vocación productiva ya construida por el sector privado.

²⁵ En la provincia de Córdoba, el desarrollo de los parques industriales fue más bien tardío y escaso. En la década de 1990 se contabilizaron solo siete, uno en cada una de las siguientes ciudades: Córdoba capital, Río Cuarto, Villa del Rosario, Luque, San Francisco, Río Tercero y General Deheza (Crisafulli *et al.*, 2011).

Hasta aquí podemos concebir a estas dos políticas públicas como el *hardware* del desarrollo tendiente a generar las condiciones de infraestructura para el aumento del *stock* de capital a nivel local, políticas características del enfoque del desarrollo local predominante en la década de 1990. No obstante, veremos que a partir de esta “base” se fueron construyendo elementos que nos conectan con el *software* y el *orgware* del desarrollo.

Un conjunto de iniciativas locales permite dilucidar el paso del parque industrial como instrumento ligado al ordenamiento urbano a herramienta destinada a la construcción y fortalecimiento de la especialización productiva territorial. En ello adquirió un papel relevante la modalidad de gestión que implicó procesos de concertación público-privada, pero bajo el comando del municipio en función del proyecto político para la ciudad. Es así que, con el objeto de posicionarse como un nodo regional de industrialización de materias primas y proveedora de servicios industriales, logísticos, comerciales, entre otros, las políticas municipales de fortalecimiento y apoyo a las pymes locales adquirieron mayor organicidad y jerarquía.

De esta forma podemos identificar dos grandes líneas de acción que comprenden la gestión multinivel y la gobernanza local. A nivel multiescalar, destaca la gestión con otras instancias de gobierno nacional y provincial, destinadas a la obtención de subsidios para la consolidación de infraestructura, así como las orientadas específicamente a las pymes.²⁶ En lo que concierne a la gobernanza local, se desprenden tres ejes de actuación: *a*) comando del proceso de construcción del polo industrial local en función del proyecto político (normativa y regulaciones específicas) (cuadro 2, punto B); *b*) articulación, mediante espacios de *coworking*,²⁷ con entidades intermedias de la localidad en función de los requerimientos de las pymes locales; *c*) fomento de la cultura emprendedora mediante el apoyo de iniciativas tendientes a promover el emprendedorismo en los jóvenes.²⁸ En el cuadro 2 se detallan las actividades del gobierno local en pro del desarrollo económico territorial.

²⁶ El reconocimiento por la instancia nacional y provincial habilita a este espacio a ser susceptible de diversas políticas de promoción industrial destinadas tanto a obras de infraestructura para la consolidación y desarrollo del parque industrial como a las empresas radicadas allí.

²⁷ En términos físicos, existe un espacio de *coworking* en la sede de la asociación empresarial local destinado exclusivamente para ese uso. No obstante, diversos espacios menos formalizados funcionan como instancias de trabajo conjunto entre municipio, asociación empresarial local, sector educativo (escuelas primarias-secundarias) y parque industrial.

²⁸ Entre las más relevantes se encuentran la creación del Grupo de Jóvenes Empresarios dentro de la asociación empresarial local, lo que permite “formarse, capacitarse y generar nuevos proyectos en conjunto con la Federación Argentina de Jóvenes Empresarios” (aegd.com, 2020) y el desarrollo del encuentro regional de jóvenes y empresarios Emprender General Deheza de manera consecutiva al menos desde 2016.

Cuadro 2. Gestión del desarrollo económico territorial

A. Concertación público-privada	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestión del parque mediante una comisión administradora compuesta por empresarios radicados en el parque y un funcionario municipal.
B. Lineamientos del gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de tipo de empresas a radicarse en el parque, con orientación a bienes y servicios articulados a la economía local y/o regional. Política de desarrollo de proveedores regionales. • Obligación de las empresas de realizar las inversiones estipuladas en el plan en un período máximo de 2 años. Bloqueo hacia la conformación de negocios inmobiliarios en torno a los lotes del parque.
C. Apoyos del gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización de información y gestiones en otros niveles de gobierno relativo a programas de apoyos a pequeñas y medianas empresas. • Generación de espacios de <i>coworking</i>. • Acompañamiento a las iniciativas de la asociación empresarial local en torno al fomento de la "cultura emprendedora". • Jerarquización de políticas locales de desarrollo industrial: creación de la Secretaría de Industria. • Articulación con entidades intermedias de la localidad en función de los requerimientos de las pymes locales.
D. Concertación privada-privada	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de trabajo conformadas entre empresarios radicados en el parque en conjunto con la asociación empresarial local. • Fomento a la cultura emprendedora local principalmente joven.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Los datos del cuadro 2 evidencian un acuerdo sedimentado entre los actores territoriales, devenidos en dominantes, respecto del rol del gobierno local en los procesos de acumulación territorial. Aquí la gobernanza se encuentra fuertemente orientada a gestionar y dar mayor organicidad a todos aquellos elementos considerados como extraeconómicos, enlazando el *software* y el *orgware* del desarrollo. Esto induce a pensar en las especificidades que adquieren los gobiernos locales en función de las variadas articulaciones entre los distintos agentes que conforman el territorio.

Conclusiones

El presente estudio se ha centrado en el análisis de las formas en que los gobiernos locales se acoplan a los actores socioeconómicos dominantes del territorio para la construcción de perfiles productivos territoriales. Para ello, se focalizó en el estudio de las políticas públicas orientadas al desarrollo económico de dos municipios emplazados en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina.

A lo largo del trabajo se ha dado cuenta de las características estructurales de los gobiernos locales en Argentina, en general, y en la provincia de Córdoba, en particular. A este marco analítico que se centra en la dimensión normativa-institucional, es decir, en el régimen municipal, lo pusimos en diálogo con las especificidades socioeconómicas de los territorios para dar cuenta de las múltiples y variadas articulaciones que se dan entre los gobiernos locales y los actores territoriales y cómo ello incide en las formas de regulación y de producción de la ciudad.

Fue así como nos encontramos con dos municipios similares en tamaño (población), próximos en términos geográficos e iguales en cuanto a competencias otorgadas por el régimen municipal de la provincia de Córdoba. No obstante, las formas de regulación y la dinámica que adquiere el gobierno de las ciudades difieren significativamente. Entendemos que los elementos de diferenciación remiten a la relevancia de los activos extraeconómicos territoriales para las propias lógicas de acumulación empresarial.

De esta forma pudimos identificar que, a partir de un mismo instrumento del tipo *hardware* del desarrollo como lo es un área/parque industrial es posible (o no) desarrollar elementos que lo vinculen con el *software* y *orgware* del desarrollo. Generar la transición hacia estas dos últimos tipos de políticas implica la construcción de una estrategia de gobernanza territorial donde los actores locales deberán acordar el rumbo y los objetivos a largo plazo.

En el caso de General Deheza, la preeminencia de un actor socioeconómico que define el perfil productivo de la ciudad y su operatividad a gran escala implicó el desarrollo concomitante de un conjunto de pymes proveedoras de servicios industriales en torno a esta empresa madre. Fue así que la localidad comenzó a transformarse en un polo de industrialización de la materia prima proveniente de la región, lo que configuró su perfil productivo como agroindustrial. La complejidad y densidad que adquiriría la economía local requirió del desarrollo de estrategias de gobernanza que articularan los distintos actores locales en torno a un proyecto de ciudad ya definido; es aquí donde el gobierno local adquiere relevancia.

Para el caso de General Cabrera, la definición de su perfil productivo en torno a la industrialización del maní requirió en un primer momento de generar un esquema de ordenamiento territorial que permitiera mover las empresas de las zonas residenciales. Fue así que se construyó un área industrial donde se emplazaron algunas de las industrias de selección de maní local. En un segundo momento, y luego de casi veinte años, se implementó una política pública destinada a generar lazos identitarios en torno al maní y a revalorizar el consumo popular de esta leguminosa. Esto en vistas de la creciente importancia que adquiere el desarrollo del mercado interno —a nivel nacional— por parte de las industrias de selección. Sin embargo, los elementos propios del *orgware* aún no han emergido como producto de la relativa irrelevancia de esta forma de gobernanza en la dinámica de acumulación de capital local.

Se concluye que los estudios empíricos de pequeñas localidades que no entran en la categoría de ciudades medias constituyen un insumo fundamental para dar cuenta de las especificidades que adquieren los gobiernos locales en función de las variadas articulaciones entre los distintos agentes que conforman el territorio.

Referencias

- Albaladejo, C. (2013). Dinámica de la inserción territorial de la agricultura pampeana y la emergencia del agrobusiness. En Gras y Hernández (Eds.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 67-95). Buenos Aires: Biblos.
- Albuquerque, F. (2006). *Cluster, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva*. Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), BID, San José, Costa Rica.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (82), 157-171. <https://doi.org/10.18356/5a9b65f3-es>
- Albuquerque, F. (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Banco Interamericano de Desarrollo/FOMIN.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y gobierno local. Un balance necesario. En A. Rofmann & A. Villar (Comps.), *Desarrollo Local: la revisión crítica del debate* (pp. 131-154). Buenos Aires: Espacio.
- Arroyo, D. (2014). *El desarrollo local y las políticas sociales*. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Arroyo, D. (2007). Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina. En D. Burin & A. Heras (Comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 88-110). Buenos Aires: CICCUS.
- Álvarez, A. (2019). La transformación de los macrosistemas de transporte en América del Sur. Aportes para el estudio del Corredor Bioceánico Central. *Cardinalis*, 7(12), 10-32.
- Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, (1), 9-32.
- Bongiovanni, R., Barberis, N., Gileta, M., & Badariotti, E. (2010). *Análisis de las fuerzas estratégicas que determinan las ventajas competitivas en la cadena de valor del maní*. Jornada Nacional del Maní, 16 de septiembre de 2010. General Cabrera, Córdoba (Argentina).
- Caravaca, I., González, G., Méndez, R., & Silva, R. (2002). *Innovación y territorio: análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Sevilla, España: Consejería de Economía y Hacienda/Junta de Andalucía.

- Civitaresi, H. M. (2017). *Acción colectiva, capital social y desarrollo en localidades rurales del centro-sur de Córdoba, Argentina. General Cabrera como un senédoque de la pampa gringa en el siglo XX*, Tesis de Doctorado en Historia, Universidad Nacional de Colombia.
- Coraggio, J. L. (1997). *La descentralización. El día después...* Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires. .
- Crisafulli, L., & Baralla, G. (2011). *Parques Industriales en la provincia de Córdoba*. Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana. http://www.ieralpyme.org/images_db/noticias_archivos/122.pdf
- Coser, O. (2010) *Algo más de un siglo*. General Deheza: Municipalidad de General Deheza
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En C. Vial Cossini & J. M. Ruano de la Fuente (Comps.), *Manual de los gobiernos locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Venezuela: CLAD.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore & R. Israel (Comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-50). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Nacional de Chile.
- Cravacuore, D., & Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. En M. Lozano & J. Flores (Comps.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 135-149). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- De Gásperi, S., Fernández, M., & Salvay, A. (1997). *General Cabrera. 1893-1997*. General Cabrera: Municipalidad de General Cabrera.
- Evans, P. (2006). Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación. *Revista SAAP*, 2(3), 455-488.
- García Delgado, D. (1997). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista del CLAD*, (8), 1-12.
- Graglia, E. (2006). *Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/EDUCC.
- Graglia, E., Merlo, I., & Kunz, D. (2007). *Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007)*. IX Seminario REDMUNI. Morón, Buenos Aires.
- Gras, C., & Hernández, V. (2013). Los pilares del *agribusiness* y sus estilos empresariales. En C. Gras & V. Hernández (Coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 17-46). Buenos Aires: Biblos.

- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). (2003). *Visión de Negocios de los Ejes MERCOSUR-Chile y Talcahuano-Bahía Blanca*. <http://www.iirsa.org/infographic>
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 7-44. <https://doi.org/10.14409/da.v1i7.1205>
- Mensa, A. (2007). El Estado municipal en Argentina. *Provincia*, (17), 23-48.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). *Complejo Oleaginoso*. Buenos Aires, Argentina. https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2016-01-10_11-55-25130996.pdf
- Núñez, M. (1983). *90 años de historia (1893-1983)*. Río Cuarto: Maccio.
- Pérez, P. (2002). *Descentralización y Gobierno Local*. VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. República Dominicana.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires, Argentina: Booket.
- Rofman, A. (2006). El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones. En A. Rofman & A. Villar (Comps.), *Desarrollo local: la revisión crítica del debate* (pp. 37-58). Buenos Aires: Espacio.
- Tognetti, L. A. (2018). La colonización agraria como negocio inmobiliario a fines del siglo XIX. Una revisión de sus factores explicativos. En A. I. Ferreyra & L. A. Tognetti (Dirs.), *Cuestiones agrarias argentinas. La tierra como bien de producción, intercambio y factor de presión política* (pp. 27-58). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Valinotti, M. F. (2020). *Territorios del capital: actores socio-económicos dominantes, gobiernos locales y región. General Debeza y General Cabrera (2008-2018)*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Valinotti, M. F. (2019). El desarrollo económico local y los parques industriales: el caso del “Polo productivo agroindustrial” en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina (1997-2007). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (19), 153-180. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902019000100153>

- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, (11), 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26(79), 47-65. <https://doi.org/10.4067/S0250-7161200007900003>
- Vázquez Barquero, A. (1996). Desarrollo recientes de la política regional. La experiencia europea. *EURE*, XXII(65), 101-114.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.
- Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En A. Rofmann & A. Villar (Comps.), *Desarrollo local: la revisión crítica del debate* (pp. 231-258). Buenos Aires: Espacio.
- Villar, A. (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del banco de experiencias locales. En D. Cravacuore (Comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Federación Argentina de Municipios.

Fuentes documentales

- Constitución de la Provincia de Córdoba*. Artículos 180, 181, 182 y 191 14 de septiembre de 2001(Argentina)
- Constitución de la Nación Argentina*. Artículos 5 y 123. 3 de enero de 1995 (Argentina)
- Censo Nacional 2010. Síntesis realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Digesto Legislativo*. (2017). Municipalidad de General Deheza.

Páginas web

- Asociación empresarial General Deheza. <http://www.aegd.com.ar/>. Última entrada: 7/09/2020.
- Gente de Cabrera. http://www.gentecabrera.com.ar/noticia.php?not_Codigo=8805. Última entrada: 10/01/2020.