



Ciencia para el desarrollo
GRUPO
economía y región

La articulación entre actores como determinante del desarrollo económico local: un análisis del caso Bahía Blanca.

José Ignacio Diez

La articulación entre actores como determinante del desarrollo económico local: un análisis del caso Bahía Blanca

José Ignacio Diez¹

Introducción

En la actualidad resulta evidente la estrecha interrelación que existe entre los procesos de crecimiento económico y desarrollo territorial y entre la competitividad de las empresas y la de los territorios donde estas se localizan.

En un escenario de mercados integrados y sociedades en proceso de integración, las regiones y más concretamente las ciudades, al ser los espacios preferentes de localización e inversión, adquieren una relevancia importante en los procesos de competitividad a escala internacional.

Las nuevas teorías sobre desarrollo regional sostienen que los enfoques de desarrollo económico local (DEL) y de competitividad urbana se refieren a la habilidad de una ciudad y su entorno para producir y comercializar bienes y servicios que permitan mejorar las condiciones de *fertilidad* y de *atractividad* de la localidad *vis a vis* la situación de otros territorios.

Desde esta perspectiva, por fertilidad se entiende el nacimiento y consolidación de nuevas empresas de capital local, mientras que la atractividad supone captación de capitales extranjeros; ambas acciones realizadas en forma simultánea permiten promover el crecimiento económico.

En este sentido, la evidencia empírica muestra numerosas ciudades y regiones (Barcelona, Castilla-La Mancha, Emilia Romagna, Baden Wurtenberg) que, desarrollando estas políticas con continuidad, han alcanzado una mayor prosperidad.

Como contraparte, Bahía Blanca presenta una serie de políticas erráticas y contradictorias en esta materia las cuales parecen limitar sus posibilidades de acumulación de capital y consecuentemente, su competitividad en el contexto nacional e internacional.

El presente trabajo pretende reabrir la discusión sobre la agenda de desarrollo económico de esta localidad, reflejando las ideas y opiniones de los referentes de las principales organizaciones de apoyo a la producción de dicho medio.

¹ Becario de Investigación CONICET. Departamento de Economía UNS. Email: jdiez@uns.edu.ar.

En primer lugar y a modo de circunscribir el análisis, se hace a referencia a los preceptos centrales sobre los cuales se basa la teoría del desarrollo económico local haciendo principal hincapié en la articulación entre actores como elemento fundamental de la estrategia.

En segundo lugar, se define el concepto de concertación público-privada, se exponen sus principales características y se ha referencia a la experiencia de Bahía Blanca en esta temática, describiendo los casos del Plan Estratégico, la Agencia de Desarrollo, los proyectos de incubación CITE I y CITE II y la reciente iniciativa de Polo Tecnológico.

En tercer lugar, se presentan algunos resultados sobre cuáles son, a juicio de los entrevistados, las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta nuestra ciudad para iniciar un proceso sostenido de crecimiento.

A modo de conclusión, se realizan algunas reflexiones sobre las opiniones vertidas por los entrevistados.

1. El desarrollo económico local y el fortalecimiento de la competitividad: preceptos centrales

El desarrollo económico local (DEL) puede definirse como un proceso de crecimiento y transformación productiva que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región.

Si la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso desarrollo económico local².

La hipótesis de partida de este concepto es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala que no han sido explotadas y que constituyen su potencial para el crecimiento. Bajo esta hipótesis, cada localidad se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, que sirven de impulso al proceso de cambio estructural de la economía local.

² VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio., “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? En *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, N° 78-79, 1997.

En términos generales, la idea central que rige esta teoría es que una óptima utilización de los recursos enunciados, que tienen la característica de no ser apropiables o transferibles a través de mecanismos de mercado, permite incrementar la acumulación de capital.

Dicha acumulación se produce a través de dos vías:

- Por un lado, la captación de capitales provenientes del exterior por la existencia de mejores condiciones de localización con relación a la situación de otros territorios.
- Por otro, a través del nacimiento y consolidación de emprendedores y pequeñas empresas locales que aprovecharían estas ventajas competitivas.

A su vez, el enfoque de DEL presenta cuatro particularidades específicas en relación a otras visiones del desarrollo que resulta importante destacar³:

En primer lugar, el enfoque de desarrollo económico local puede ser caracterizado como *multiactor* (en el intervienen actores públicos y privados).

En segundo lugar, puede considerarse de naturaleza *multisectorial* (involucra a distintos sectores de la economía).

En tercer lugar, asume la forma de un proceso de *niveles múltiples* (ya que si bien destaca la importancia del gobierno local, da cuenta de las interrelaciones entre este nivel y las otras esferas de gobierno).

En cuarto lugar, esta basado en la noción de *articulación o cooperación*, lo que supone una gestión compartida de la estrategia de crecimiento económico y cambio estructural; Esto significa que el rumbo a seguir no es marcado en forma arbitraria por el sector público o por el mercado, sino que surge de la negociación entre agentes que tienen intereses distintos pero conciliables.

En este sentido, la articulación remite al diálogo entre actores con diversa autonomía, relaciones no gobernadas por la jerarquía y coordinación de conductas.

Según Madoery “constituye una construcción social que supone acuerdos, negociaciones, compromisos entre organizaciones con identidades diferenciadas,

³ HELMSING, Bert, *Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development*, The Hague, Netherlands, 1999.

capacidades localizadas en muy distintos ámbitos y reglas de juego explícitas, coherentes y convalidadas socialmente “⁴.

Dadas estas circunstancias, Becker plantea que la noción de desarrollo económico local recupera la importancia de la política en cuanto espacio de mediación, donde la misma es entendida desde dos puntos de vista: primero, “como proceso de síntesis, a través de la reconstrucción por etapas de lo concreto a partir de sus determinaciones”; segundo, “como esfera o espacio mediador de las transformaciones históricas efectivas del desarrollo local-regional”⁵.

2. Concertación Público-Privada: principales características y situación en Bahía Blanca

Los enfoques de *New Public Management* aplicados a la gestión municipal sostienen que la cooperación entre actores públicos y privados constituye un importante instrumento del proceso de transformación económica de una ciudad, ya que puede contribuir a superar obstáculos de aprendizaje e innovación, movilizar recursos nuevos, coordinar la oferta y la demanda de servicios económicos, y promover procesos de modernización dentro de las administraciones públicas⁶.

El concepto de cooperación público-privada (*public private partnership*), se define como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente.

Condición necesaria para que tenga lugar esta cooperación es que ambas partes reconozcan el carácter complementario de sus respectivos intereses.

Los motivos principales de la utilización de la cooperación público-privada como método para promover el desarrollo económico son, en primer lugar, el deseo de coordinar actuaciones y de reducir la incertidumbre y las asimetrías de información entre los distintos actores y en segundo lugar, la posibilidad de hacer sinergia sobre recursos específicos que se encuentran situados en distintas organizaciones.

⁴ MADOERY, Oscar, “El valor de la política en el desarrollo local” en Vázquez Barquero y Madoery (comp.) Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario, 2001, pp 216.

⁵ BECKER, Dinizar, “A economia política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo” en *redes*, Santa Cruz do Sul, vol. 6, nº 3, pp. 7.

⁶ HALDENWANG, Christian., *Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana*, Santiago de Chile, 2000.

En el caso particular de Bahía Blanca, la primera experiencia de concertación público privada de envergadura se origina a fines de la década del 90⁷; esta iniciativa sentaría las bases para posteriores procesos de articulación entre el sector público y el privado, en su mayor parte con resultados poco exitosos.

Específicamente, en diciembre del año 1997 las autoridades municipales convocaron a la comunidad local a una asamblea ciudadana en la cual se anunció la puesta en marcha de un plan estratégico.

Luego de la conformación de un equipo técnico y un consejo promotor, representantes de 170 organizaciones discutieron en talleres el futuro económico, social, ambiental y urbano del partido delineando siete ejes de actuación, 9 programas y 64 proyectos.

Utilizando la técnica FODA se logró sistematizar el estado de situación de la ciudad y se construyeron diversos escenarios futuros y posibles tendencias.

En materia económica, dentro del programa de fortalecimiento y diversificación del sector productivo local se elaboraron 8 proyectos, entre los cuáles se determinó la creación de una agencia de desarrollo económico.

En el año 2001, a través de la ordenanza N° 10868 se dio origen a este organismo, el cual tenía como objetivo “planificar y ejecutar acciones tendientes a promover un desarrollo equitativo y armonioso de la estructura económica local”⁷.

La Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca, a diferencia de otras agencias del país, se crea en dependencias del propio gobierno municipal pero disponía de un consejo asesor que nucleaba a las principales organizaciones de apoyo a la producción de la ciudad.

En el marco de dicha agencia surgen los proyectos CITE I y CITE II que suponían nuevamente coordinación de actuaciones entre agentes públicos y privados.

El proyecto CITE I (Centro de Incubación Transitoria de Empresas) apuntaba a la creación de un semillero de firmas y estaba integrado por la Municipalidad de Bahía Blanca, la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Tecnológica Nacional, sus respectivas fundaciones y dos gremiales empresarias.

La iniciativa tenía como espejo la experiencia de incubación de la Ciudad de Córdoba y apuntaba a brindar una gama muy amplia de servicios; suponía la

⁷ Ordenanza N° 10868. Exp HCD 1357-01. Exp MBB 115-12510/01.

construcción de módulos empresariales para el desarrollo de la actividad, el diseño de espacios comunes de recepción, biblioteca, sala de reuniones, aulas y auditorio.

Además incluía servicios de secretaría, teléfono, internet y fax; apoyo y asistencia en las áreas de tecnología, gestión, asesoramiento jurídico, económico y de finanzas, comercialización, mercadeo y publicidad; registro de marcas y patentes; sistemas de computación; seguridad y mantenimiento de áreas comunes.

De acuerdo a Torre⁸, “pese a la donación de una nave industrial de 600 m² por parte de la empresa PBB/POLISUR y de algunos aportes de la Municipalidad para su acondicionamiento el proyecto fue abandonado por falta de recursos”.

Por su parte, el proyecto CITE II consistía en promover condiciones ventajosas para la radicación empresas procesadoras de polietileno en el Parque Industrial de la ciudad. Esta iniciativa contaba con la adhesión del Consorcio de Gestión de dicho parque, el municipio local, FUNDATEC y la empresa PBB/POLISUR.

El proyecto suponía utilizar recursos públicos y privados para la construcción de una nave industrial de 2000 m² que permitiese albergar en forma transitoria a empresas productoras de plástico, previa adquisición de lotes en dependencias del parque industrial.

Además de proveer un espacio físico, la iniciativa también consideraba la provisión de materia prima a menor costo a cargo de PBB/POLISUR y apoyo tecnológico a las firmas a través de FUNDATEC.

De acuerdo a lo manifestado por los involucrados, el proyecto fracasó debido al incumplimiento de una de las partes sin que existiese ningún tipo de sanción de hecho o de derecho por parte de las contrapartes involucradas.

A partir del año 2003, y luego de las elecciones de poder ejecutivo comunal se producen nuevas frustraciones en materia de articulación público-privada.

El cambio de autoridades en la comuna provocó reestructuraciones en distintas áreas municipales; la Oficina de Planeamiento Estratégico, por entonces dependiente del área de Planeamiento Urbano, desaparece.

A su vez, el intendente electo decide disolver la Agencia de desarrollo y la divide en un grupo de direcciones, oficinas y departamentos (Dirección de Producción y Desarrollo, Dirección de Turismo, Departamento de Comercio Exterior, Departamento de Trabajo y Desarrollo, Oficina de Microemprendedores y Pymes y Oficina de

⁸ TORRE, Adriana, *La gestión del desarrollo local: el caso Bahía Blanca*, Bahía Blanca, (inédito), 2003.

Estadística) las cuales quedan bajo la órbita de la Secretaría de Coordinación, Trabajo y Producción.

Motivo de estas decisiones, el órgano consultor de la agencia (denominado en aquellos años multisectorial de la producción) también deja de existir.

En Febrero de 2004 ante diversas críticas de la opinión pública por el pobre accionar en materia económica del gobierno, el ejecutivo municipal decide crear el denominado Ente Polo Tecnológico, organismo integrado por 13 organizaciones públicas y tres empresas privadas el cual tiene como principal objetivo promover políticas de desarrollo tecnológico para Bahía Blanca y su zona de influencia a fin de lograr la inserción de las empresas regionales en la economía internacional.

A dos años de su lanzamiento, el mismo no registra avances significativos⁹.

Dadas las circunstancias enunciadas anteriormente, resulta interesante plantearse los siguientes interrogantes:

¿Qué evaluación hacen las organizaciones de apoyo a la producción de Bahía Blanca sobre los mecanismos de cooperación público-privada? ¿Cuáles son, a juicio de estas entidades, las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta la ciudad para promover su crecimiento económico?

3. Evaluación de los mecanismos de concertación-público privada en la ciudad

Sobre un total de 33 organizaciones de apoyo a la producción entrevistadas¹⁰ en la ciudad, 14 entidades tienen una imagen positiva u optimista de los espacios de

⁹ En agosto del 2006 las organizaciones participantes del emprendimiento sólo habían redactado y aprobado un estatuto de funcionamiento para dicho ente.

¹⁰ participaron en las entrevistas representantes de las siguientes organizaciones: Corporación de Comercio, Industria y Servicios de Bahía Blanca; Cámara de Comercio de Bahía Blanca; Unión Industrial de Bahía Blanca; Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios; Asociación de Industrias Químicas de Bahía Blanca; Asociación de Ganaderos y Agricultores del Partido de Bahía Blanca; Universidad Nacional del Sur; Fundación de la Universidad Nacional del Sur; Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Bahía Blanca; Fundación de la Universidad Tecnológica Nacional; Centro Regional de Investigaciones Básicas y Aplicadas Bahía Blanca; Planta Piloto de Química e Ingeniería Química; Fundación del Sur para el Desarrollo Tecnológico; Instituto de Investigaciones Bioquímicas de Bahía Blanca; Instituto Argentino de Oceanografía; Centro de Recursos Naturales Renovables de la Zona Semiárida; Laboratorio de Análisis de Nitrógeno 15; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria of. Bahía Blanca; Municipalidad de Bahía Blanca; Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca; Ente Zona Franca Bahía Blanca Coronel Rosales; Banco de la Nación Argentina suc. Bahía Blanca; Banco de la Prov. De Bs As suc. Bahía Blanca; Banco Credicoop Cooperativo limitado; Bolsa de Cereales, productos y oleaginosos; Bolsa de Comercio de Bahía Blanca; Sociedad Rural de Bahía Blanca, Fundación Exportar of. Bahía Blanca; Fundación Mercado; Centro Regional de Estudios Económicos de

concertación (42.42%), 9 tienen una imagen negativa o pesimista (27.28%) y 10 prefieren no emitir juicio al respecto (CUADRO 1).

En relación al primer grupo, las organizaciones destacan la importancia que estos ámbitos tienen para generar diagnósticos comunes sobre la situación económica del partido y establecer posibles líneas de acción.

Con respecto al segundo grupo, si bien los entrevistados destacan como principal virtud de esos espacios la posibilidad de compartir visiones sobre la ciudad, también consideran que:

- El instrumento ha sido manipulado y desnaturalizado por los partidos políticos representados en el gobierno.
- La concertación promovió la generación de estructuras burocráticas (oficinas, dependencias, etc.) con baja incidencia sobre la economía de la ciudad.
- El instrumento ha sido subutilizado por la falta de capacidad de las diferentes entidades para trabajar en equipo.

4. Análisis de las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas que presenta Bahía Blanca para promover su desarrollo económico

El diseño de una estrategia de desarrollo económico local supone la construcción colectiva de un futuro deseado basándose en un diagnóstico compartido de la realidad.

Desde esta perspectiva, realizar un diagnóstico o construir un estado de situación de un territorio supone considerar sus fortalezas y debilidades y evaluar las oportunidades y amenazas que existen en el entorno en el cual este se desempeña.

De acuerdo a las organizaciones entrevistadas, la ciudad de Bahía Blanca presenta la siguiente matriz FODA (CUADRO 2).

4.1 Fortalezas

Dentro de las fortalezas enunciadas, las organizaciones destacan en primer término la existencia en el ámbito local de un puerto de aguas profundas que permite vincular la producción local y regional con los mercados externos. De acuerdo a lo

manifestado, el puerto de Bahía Blanca debido a su calado de 45 pies de profundidad y su localización estratégica, dispone de una ventaja comparativa en relación a otros puertos del país, que le permiten constituirse en salida natural de la producción granaria y oleaginosa de la zona pampeana.

En segundo lugar, los entrevistados consideran que el accionar del sector educativo y científico tecnológico será fundamental para promover el desarrollo económico futuro del partido, principalmente a través de dos vías: capacitación y prestación de servicios a empresas. En este sentido, la localidad cuenta con dos universidades nacionales y varios institutos del CONICET que dictan diversos cursos y carreras de posgrado, además de realizar labores de investigación en diversas áreas temáticas.

En tercer lugar, las organizaciones consideran como principal fortaleza la presencia del polo petroquímico.

Según la opinión de los entrevistados, las inversiones realizadas en el área industrial portuaria repercuten positivamente sobre la economía bahiense generando puestos de trabajo en forma directa e indirecta.

De acuerdo a estudios realizados¹¹ en el año 2005, las empresas del polo petroquímico emplean directamente cerca de 1100 personas e indirectamente a unas 1600, las cuales son contratadas por empresas proveedoras de servicios locales. A su vez, del total de firmas contratadas, un 28% (200 empresas) son de origen bahiense y realizan ventas al sector por un monto superior a los \$100 millones de pesos anuales¹².

En cuarto lugar, las distintas entidades consideran a las redes de transporte vial y ferroviario como facilitadoras de los intercambios comerciales y productivos entre la localidad y otros puntos del país. Actualmente convergen en la ciudad las rutas nacionales N° 3 (tramos norte y sur), 33, 35, 229 y 252, y las rutas provinciales N° 51, 007-01, 007-05, 007-06 y 007-10, que sirven de nexo con la región. Por su parte, llegan a Bahía Blanca líneas férreas de Ferro Expreso Pampeano, Ferrosur Roca y la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial.

Por último, dentro de la categoría fortalezas se destacan las actividades primarias desarrolladas en el ámbito rural que, pese a ser marginales en la actualidad, revisten una

¹¹ INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IAE), "Situación económica regional" en *Balance de la economía regional 2005 y perspectivas 2006*, Bahía Blanca, N° 84, 2006.

¹² Pese a esta situación, existe en la literatura una amplia controversia entorno a la capacidad que tienen estas grandes plantas para generar efectos difusores en su hinterland ya que, para varios autores, el multiplicador de estas actividades suele materializarse fuera de la región.

interesante potencialidad. Informes correspondientes al año 2000¹³ sostienen que, del total de superficie agropecuaria del partido, el 75% se asigna a la ganadería y el resto a la agricultura, distinguiéndose los cultivos de invierno (principalmente trigo y avena) y los cultivos de verano (maíz, girasol y sorgo). Además, existen otras actividades productivas de carácter intensivo (horticultura) que se desarrollan en quintas y granjas y que presentan importancia respecto a la mano de obra que ocupan.

4.2 Debilidades

Dentro de la categoría debilidades las organizaciones manifiestan como la más relevante la escasa cooperación que existe en el entramado institucional.

De acuerdo a los entrevistados, la misma se debe a múltiples causas, entre ellas la excesiva búsqueda de protagonismo de algunos actores, la falta de confianza existente entre algunas entidades y a problemas asociados a la coordinación entre diversas agencias.

En segundo lugar, las diferentes asociaciones consideran como una carencia la ausencia de un plan consensuado por la sociedad bahiense que establezca objetivos y metas a alcanzar para promover el desarrollo económico del territorio.

En tercer lugar, consideran el deterioro de los accesos viales y ferroviarios como un condicionante para el desenvolvimiento normal de la actividad comercial y productiva de la ciudad. Dentro de este punto, se destacan la necesidad de obras en el triángulo, paraje el Cholo, paraje el guanaco, camino parque Sesquicentenario y camino de circunvalación.

En cuarto término, los representantes entrevistados sostienen que la ciudad no dispone de suficiente incidencia política en el escenario provincial y nacional.

Desde su punto de vista, la limitada capacidad de lobby de la localidad repercute negativamente tanto en la radicación de inversiones como en la distribución de la obra pública provincial y nacional.

Por último, los distintos referentes manifiestan que Bahía Blanca presenta una baja capacidad emprendedora que actúa limitando la inversión y condicionando el desempeño económico del partido.

¹³ PLAN ESTRATÉGICO DE BAHÍA BLANCA, Bahía Blanca, 2000.

4.3 Oportunidades

Los representantes de las organizaciones entrevistadas consideran como principal oportunidad la existencia de un tipo de cambio elevado.

De acuerdo a lo expresado, el tipo de cambio alto promueve exportaciones regionales que pueden canalizarse a través del puerto local y a su vez, genera condiciones positivas para la producción de las plantas del polo petroquímico. Dichas condiciones favorables, podrían repercutir posteriormente en nuevas inversiones del sector.

Según datos de la aduana local, las exportaciones oficializadas en el puerto de Bahía Blanca alcanzaron en 2005 el máximo histórico de 10 millones de toneladas y un valor estimativo de 2.200 millones de dólares.

A su vez, la existencia de un tipo de cambio real competitivo esta promoviendo incrementos en la capacidad instalada de las firmas del bloque químico: Profertil está evaluando construir una nueva unidad de producción que podría producir unas 500 mil toneladas de fertilizantes nitrogenados y cuya inversión rondaría los 60 millones de dólares¹⁴.

En segundo lugar, los entrevistados manifiestan como una oportunidad el elevado precio relativo de las commodities agropecuarias y la apertura de nuevos mercados a productos nacionales que podrían facilitar exportaciones a nivel local. En relación a este punto y de acuerdo a estadísticas del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, se consolidan como nuevos mercados China, Malasia, Indonesia y Egipto¹⁵.

En tercer lugar, los distintos referentes consideran importante la recuperación del crédito y el saneamiento del sistema financiero que facilita el financiamiento de capital de trabajo y permite reactivar la inversión.

Según información del Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca¹⁶, las colocaciones en bancos locales crecieron un 25% en este último año, reflejándose un ritmo de expansión superior a la media nacional, que alcanza el 18%. También se observa un crecimiento de los préstamos, que en el caso del último trimestre

¹⁴ LA NUEVA PROVINCIA, “Nos interesa la inversión de Profertil”, Bahía Blanca, 13 de noviembre 2005.

¹⁵ Datos disponibles en world wide web www.puertobahia blanca.com.ar.

¹⁶ INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, “Banca Personal: aspectos de la oferta crediticia actual” en *Estudios Especiales*, Bahía Blanca, N° 86.

de 2005 respecto del mismo trimestre año anterior registra un crecimiento superior al 50%.

4.4 Amenazas

Los entrevistados manifiestan como principal amenaza para el desarrollo económico del partido las desgravaciones impositivas¹⁷ que registran los puertos del sur del país, en especial el de San Antonio Este.

De acuerdo a lo expresado, estas asimetrías reducen significativamente el volumen de carga operado en el puerto de Bahía Blanca, ya que genera un importante desvío hacia los puertos promocionados, principalmente en el caso de frutas y pescados congelados.

En segundo lugar, los entrevistados consideran que la ciudad esta perdiendo su rol de cabecera de la actividad comercial del sur argentino.

Desde su punto de vista, esto puede observarse a partir de la creciente localización de grandes superficies de venta en ciudades como Neuquén o Comodoro Rivadavia.

Por último, se considera que pese a la recuperación económica, nuestro país sigue siendo un lugar riesgoso para realizar inversiones motivo de la incertidumbre de las políticas públicas implementadas a nivel nacional; esta cuestión limita las posibilidades de crecimiento económico de la ciudad.

Conclusión

Las nuevas teorías sobre desarrollo económico local (DEL) consideran que los territorios son verdaderos sujetos del proceso competitivo, ya que son capaces de

¹⁷ El origen de los reembolsos exportaciones realizadas en puertos patagónicos se inicia a partir de la Resolución ME N° 88/83. Dicha resolución establecía por el término de un año reembolsos adicionales para las exportaciones de los productos patagónicos que salieran desde los puertos comprendidos al sur del Río Colorado. El beneficio mínimo determinado en dicha resolución era de 8% para las operaciones realizadas en el puerto de San Antonio Este y se incrementaba gradualmente en dirección al sur. Posteriormente, con la sanción de la Ley N° 23.018 se ratifica la resolución de creación de los reembolsos y se establece que los porcentajes de beneficio disminuirán un punto porcentual a partir del 1 de enero de 1984, manteniéndose en los niveles resultantes hasta el 1 de enero de 1995. En 1995, fecha a partir de la cual comenzarían a extinguirse los reembolsos, se sanciona la Ley N° 24.490 que prorroga la vigencia del reembolso adicional hasta el año 2000, luego del cual el reembolso comenzaría a disminuir a razón de un punto porcentual hasta su extinción. De acuerdo a este esquema, a partir del 2007 los reembolsos quedarían totalmente suprimidos para los puertos de San Antonio Oeste y Madryn, y a partir del año 2012 deberían extinguirse completamente.

generar en el espacio condiciones físicas, tecnológicas, sociales, ambientales e institucionales favorables a la atracción y al desarrollo de actividades económicas productoras de riqueza y empleo.

En el caso particular de Bahía Blanca, las opiniones vertidas por los entrevistados muestran que la localidad presenta importantes potencialidades para iniciar un proceso sostenido de crecimiento económico.

Desde la perspectiva de las organizaciones de apoyo a la producción, el partido cuenta con una importante dotación de recursos de diversa índole que constituyen su capital territorial y sobre los cuales puede construir ventajas competitivas.

Esencialmente, la ciudad dispone de una importante infraestructura física, educativa y tecnológica (un puerto de aguas profundas de carácter dinámico, una red caminera y ferroviaria que une la ciudad con distintos puntos del país; dos universidades nacionales y diversos institutos del CONICET); cuenta a su vez, con un polo petroquímico competitivo a nivel internacional (que actúa dinamizando la economía urbana y generando clima de negocios) y tiene también un área rural apta para diversos usos que se encuentra actualmente subutilizada.

Además, desde el punto de vista de los entrevistados, la localidad se enfrenta hoy con un contexto nacional e internacional esencialmente favorable (tipo de cambio alto, alto precio de las commodities, apertura de nuevos mercados a los productos argentinos y recuperación del crédito) sólo parcialmente morigerado por los reembolsos a los puertos patagónicos y por una situación de inseguridad jurídica heredada de gobiernos anteriores.

Dadas estas circunstancias y en la medida que las decisiones económicas del gobierno nacional se vuelvan predecibles para inversores nacionales y extranjeros, Bahía Blanca sólo necesitaría para iniciar un proceso de crecimiento económico sostenido de un *medio institucional activo* capaz de transformar los recursos disponibles en verdaderas capacidades territoriales alineadas a las oportunidades que brinda el escenario externo al ámbito local.

La consolidación de un *medio institucional activo*, es decir, el diseño de mecanismos de *governance* adecuados para el territorio, además de generar efectos positivos al interior de la localidad a través de optimizar el uso de los recursos, permitiría incluso superar problemas asociados a la negociación con los estados nacional y provincial, reduciendo los costos de transacción derivados de la existencia de múltiples interlocutores en la ciudad.

Aunque las ventajas que surgirían de iniciar un proceso de esta índole resultan evidentes, la historia muestra que los actores bahienses han fallado sistemáticamente en diseñar arreglos institucionales que actúen como bienes públicos capaces de aumentar la fertilidad y la atractividad de la ciudad.

En este sentido, los sucesivos fracasos han generado incluso una actitud crítica por parte de algunas entidades hacia los mecanismos de cooperación interinstitucional.

Con respecto a este punto, nueve de treinta y dos organizaciones entrevistadas tienen una visión negativa sobre los mecanismos de articulación público privada.

Desde esta perspectiva, si bien la visión crítica de algunas de ellas puede servir para reflexionar sobre errores cometidos en el pasado y corregir relaciones a futuro, también puede originar coaliciones regresivas de desarrollo capaces de condicionar la acumulación de capital en el territorio.

En términos generales, la evidencia empírica muestra que Bahía Blanca presenta cierta limitación para establecer mecanismos de regulación política capaces de incentivar la inversión pública o privada.

Por último, según lo manifestado por los entrevistados, esta inhabilidad para coordinar esfuerzos en pos del desarrollo parece deberse a ausencia o limitaciones de capital social, entendido este como relaciones de confianza y reciprocidad entre actores de la organización social¹⁸.

De acuerdo a lo que muestra la experiencia internacional, dicha limitación sólo puede superarse a través de un proceso de aprendizaje colectivo, en el que los actores involucrados reconozcan errores pasados y busquen superar controversias.

¹⁸ PUTNAM, Robert, *Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Sussex, 1993.

ANEXO

CUADRO 1

Opinión	Cantidad de organizaciones	Porcentaje
Optimista	14	42.42%
Pesimista	9	27.28%
No emite Juicio	10	30.30%
Total	33	100%

CUADRO 2

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
-Puerto de Bahía Blanca -Sector Educativo y Científico-Tecnológico -Polo Petroquímico -Red de transporte vial y ferroviario -actividades primarias del partido	-Tipo de cambio alto -Elevado precio de las commodities agrop -Apertura de nuevos mercados -Recuperación del crédito
DEBILIDADES	AMENAZAS
-Escasa cooperación interinstitucional -Ausencia de un plan de desarrollo -Deterioro de accesos viales y ferroviarios -Incidencia política provincial y nacional -Baja capacidad emprendedora	-Reembolsos Puerto Patagónicos -Crecimiento ciudades del sur del país -Inseguridad jurídica e incertidumbre

Bibliografía

BECKER, Dinizar, “A economía política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo” en *redes*, Santa Cruz do Sul, vol. 6, nº 3, pp. 7.

HALDENWANG, Christian., *Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana*, Santiago de Chile, 2000.

HELMSING, Bert, *Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development*, The Hague, Netherlands, 1999.

INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IAE), “Situación económica regional” en *Balance de la economía regional 2005 y perspectivas 2006*, Bahía Blanca, Nº 84, 2006.

INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IAE), “Banca Personal: aspectos de la oferta crediticia actual” en *Estudios Especiales*, Bahía Blanca, Nº 86.

LA NUEVA PROVINCIA, “Nos interesa la inversión de Profertil”, Bahía Blanca, 13 de noviembre 2005.

MADOERY, Oscar, “El valor de la política en el desarrollo local” en Vázquez Barquero y Madoery (comp.) *Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, 2001, pp 216.

ORDENANZA N° 10868, Exp HCD 1357-01, Exp MBB 115-12510/01.

PLAN ESTRATÉGICO DE BAHÍA BLANCA, Bahía Blanca, 2000.

PUTNAM, Robert, *Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Sussex, 1993.

TORRE, Adriana, *La gestión del desarrollo local: el caso Bahía Blanca*, Bahía Blanca, (inédito), 2003.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio., “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? En *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, N° 78-79, 1997.

HELMSING, Bert, *Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development*, The Hague, Netherlands, 1999.