

# 1

## ESTADO Y AGENCIAS PÚBLICO-PRIVADAS EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA<sup>1</sup>

**Julián Bertranou** (\*)

(Universidad Nacional de General Sarmiento -  
Universidad Nacional de San Martín)

### RESUMEN

En la década de los años 90 en la provincia de Mendoza, Argentina, se crearon tres organizaciones de naturaleza público-privada (integradas y gestionadas por el gobierno provincial y organizaciones empresariales) para implementar políticas de desarrollo productivo local: el Fondo Vitivinícola Mendoza, agencia de control de los cupos de vinificación y de promoción del consumo de vino; ProMendoza, agencia de promoción de exportaciones; y el Instituto de Desarrollo Rural, agencia de información y planificación rural estratégica. El artículo se aboca centralmente a analizar y explicar la emergencia y permanencia de estas agencias, el rol del estado provincial, las características del

involucramiento del sector privado y la forma en que se estructuró la asociación público-privada. El trabajo muestra que factores internos y externos dieron pie al nacimiento de estas agencias y que su permanencia en el tiempo a través de sucesivos gobiernos estuvo asociada al tipo de diseño y de práctica organizacional, a la existencia de fuertes lazos políticos y empresariales previos, y a los resultados a priori favorables. El trabajo da cuenta de una significativa presencia del estado provincial y concluye con reflexiones sobre la eventual pertinencia de estos nuevos modos de gobernanza de los asuntos públicos.

### PALABRAS CLAVE:

Estado, provincia, agencia público-privada, desarrollo productivo.

(\*) E-mail: jbertran@ungs.edu.ar  
jbertranou@hotmail.com

RECEPCIÓN: 07/11/11  
ACEPTACIÓN FINAL: 28/02/12

**ABSTRACT**

In the 90s, in the Province of Mendoza, Argentina, three public-private organizations were designed to implement local productive development policies: Fondo Vitivinícola Mendoza (Vinification-controlling and Wine consumption-promoting Agency), Pro-Mendoza (Export-promoting Agency) and Instituto de Desarrollo Rural (Rural information and planning Agency). The article focuses on analyzing and explaining the emergence and permanence of the Agencies, on the roles assumed by the Provincial Government, on the characteristics of the private

sector involvement and on the structuring of the public-private partnership. The paper shows that internal and external factors explain the emergence of the Agencies and that their permanence through several Provincial Administrations is due to organizational design and practice traits, to preexisting political and entrepreneurial links, and to a priori positive results. The article offers evidence about the Government's active presence and concludes with remarks about the eventual significance of these new public governance modalities.

**KEY WORDS:**

Government, province, public-private agency, productive development.

## 1 INTRODUCCIÓN

En la década de los años 90 en la provincia de Mendoza, se crearon tres organizaciones de naturaleza público-privada (integradas y gestionadas por el gobierno provincial y organizaciones empresariales) para implementar acciones (o políticas) de desarrollo productivo local. Este trabajo analizará la creación y el desarrollo de estas organizaciones o agencias de gestión público-privada (APP): el Fondo Vitivinícola Mendoza (FVM), agencia de control de los cupos de vinificación y de promoción del consumo de vino; ProMendoza, agencia de promoción de exportaciones; y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), agencia de información y planificación rural estratégica. La naturaleza público-privada de estas organizaciones se refiere a que se rigen principalmente por el derecho privado, se financian esencialmente con fondos públicos provinciales, abordan políticas de alcance generalizado y son gestionadas conjuntamente por representantes empresariales y del gobierno provincial. Si bien fueron creadas en los años 90 bajo gobiernos provinciales justicialistas, las tres agencias fueron mantenidas y fortalecidas durante los gobiernos posteriores de signo radical o justicialista<sup>2</sup>.

Este artículo se propone analizar las características de estas agencias, desde su integración hasta su desarrollo posterior, para desentrañar el papel que el estado provincial adquirió en estos entramados institucionales mixtos

en donde a priori podría pensarse en una reducción de sus competencias y capacidades de intervención. El trabajo se aboca centralmente a analizar y explicar la emergencia y permanencia de estas APP, el rol del estado provincial, las características del involucramiento del sector privado y la forma en que se estructuró la asociación público-privada. No evalúa de todas maneras en detalle la calidad y el impacto de los servicios que prestan.

En el apartado que sigue, se revisarán las posibles fuentes explicativas externas e internas de la emergencia en Mendoza de este tipo de APP durante los años 90. A continuación, en el apartado 3, se ofrecerá un detalle de las características, dinámica y acciones de las tres agencias incluidas en el trabajo. En el apartado 4 se analizará el desarrollo de estas agencias considerando especialmente los factores que explican su permanencia y el papel del estado provincial (y de otros organismos estatales). En el apartado final, se analizará la proyección de los casos estudiados en la discusión sobre los nuevos modos de gobernanza de los asuntos públicos, sobre la capacidad del estado y sobre las formas de ampliar la capacidad social en procesos de sinergia y de coproducción público-privada.

## **2 EL CONTEXTO DE CREACIÓN DE LAS AGENCIAS EN MENDOZA**

La creación de las APP en la década de los 90 en Mendoza se dio en un contexto caracterizado por diversos factores intervinientes que explican de manera complementaria la emergencia de las mismas. Por un lado, el artículo abordará el contexto más amplio de reformas estatales propias de principios y mediados de la década de los 90 en el mundo y en la Argentina en particular. Este contexto incidió en la matriz de pensamiento de los decisores públicos a la hora de problematizar el funcionamiento del estado y a la hora de identificar soluciones institucionales. La incidencia no fue lineal ni directa, sino que estuvo mediada por la propia experiencia y trayectoria que los actores tienen, y las factibilidades políticas y administrativas de la introducción de innovaciones. Esto lleva a un segundo campo de influencias y condicionamientos a la hora de la toma de decisiones como es la propia trayectoria político institucional de la provincia de Mendoza, sobre todo desde los años 80, y la experiencia de innovación institucional que esa trayectoria va plasmando.

## 2.1. EL CONTEXTO DE PROBLEMATIZACIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO

América Latina, y en particular la Argentina, fue escenario durante los años 80 y 90, de un significativo proceso de reestructuración estatal, en parte inspirado en la perspectiva conocida como del *Consenso de Washington*<sup>3</sup>. Si bien el proceso de reforma estuvo dirigido fundamentalmente por gobiernos legitimados democráticamente y la implementación dio lugar a dinámicas políticas internas no desdeñables<sup>4</sup>, la orientación general tendió a restringir el papel del estado en las relaciones sociales y económicas, en total concordancia con una problematización que le asignaba la responsabilidad de haber desvirtuado las potencialidades económicas de la región y de haber generado inequidades e inequidades que hacían insostenible el desarrollo en el largo plazo.<sup>5</sup>

En términos generales, a raíz de estas reformas, la década de los años 90 en América Latina y en Argentina en particular, ha sido comúnmente caracterizada como un período de desmantelamiento estatal.<sup>6</sup> Durante el mismo se privatizaron empresas públicas, se desregularon actividades (otrora bajo férrea regulación pública), se abrió espacio para la introducción de lógicas de interacción de mercado en determinadas relaciones sociales y laborales, y en la producción de ciertos bienes y servicios públicos, y fueron abiertas las fronteras nacionales a una mayor circulación de bienes (Bulmer-Tomas, 1997; Stallings y Peres, 2000; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990), todas estas reformas, con el apoyo de las instituciones multilaterales de crédito.

Los contenidos de reforma del estado variaron a lo largo del proceso, hasta el punto que diversos autores establecen una diferencia entre lo que llaman la primera reforma del estado mencionada (más temprana –fines de los 80 y principios de los 90– y más sencilla en su instrumentación desde el punto de vista administrativo) y la segunda, que buscó modificar los procesos administrativos de producción de bienes y servicios en el estado y que son de más larga instrumentación y consolidación (Haggard, 1998; Oszlak, 1999).

Esta segunda ola de reformas o intentos de reforma, estuvo parcialmente inspirada en un movimiento iniciado en los países anglosajones que se denominó Nueva Gestión Pública (NGP, *New Public Management*). Este movimiento representó uno de los recientes esfuerzos intelectuales más importantes en la conceptualización y operativización del desempeño gubernamental, que intentó comprender las características del buen gobierno y los factores que lo afectan. El emblemático libro de Osborne y Gaebler (1994), y en general la NGP, pusieron el acento en cómo funciona el gobierno, más que en los fines que tiene. El razonamiento se presenta como simple y hasta evidente por sí mismo: el paradigma de estructuración administrativa burocrática (de corte

weberiano) promueve un mal desempeño gubernamental. La cristalización jerárquica, la excesiva formalización de las burocracias, la inflexibilidad y los monopolios, son los factores que inciden negativamente sobre las operaciones del gobierno<sup>7</sup>. El reemplazo de este paradigma debe hacerse por otro: el del gobierno emprendedor o empresarial (*entrepreneurial government*), cuyas características principales son: la promoción de la competencia entre prestadores, el empoderamiento de ciudadanos, la medición de resultados, la inspiración en el cliente, la descentralización de las decisiones, la dirección por objetivos, entre otras. La NGP se convirtió en un marco de referencia para la reforma del sector público en todo el mundo, aunque sus recomendaciones tuvieron mayor eco en un número más acotado de países, fundamentalmente anglosajones (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Dos manifestaciones de las corrientes intelectuales de la época son relevantes para el análisis de los casos de APP de Mendoza: la creación de agencias especializadas y descentralizadas, y la incorporación de actores privados en iniciativas públicas.

- *La creación de agencias especializadas*

Las trayectorias organizacionales de las reformas de los países centrales, inspiradas en la NGP o en el NWS (*Neo-Weberian State*), pueden analizarse a partir de cuatro dimensiones propuestas por Pollitt y Bouckaert (2004): especialización, coordinación, centralización/descentralización y escala. En términos generales, y admitiendo un desempeño diverso de estos procesos de reforma en los países analizados en el estudio<sup>8</sup>, puede observarse una mayor especialización de las agencias públicas, con el consecuente achicamiento de su escala (tamaño), y una mayor descentralización. En al menos 10 de los 12 países centrales estudiados por Pollitt y Bouckaert, se extendió el uso de cuerpos administrativos y gerenciales especializados, y la creación de agencias específicas para tratar campos de política pública acotados ha sido el instrumento principal de esta tendencia.

La creación de cuerpos especializados como tendencia opuesta a la conformación o mantenimiento de organismos multipropósito, se basa en el supuesto o la premisa de que la especialización aumenta la eficiencia y la eficacia de la acción de gobierno en el tratamiento de problemas claramente identificados. Estas agencias cuentan en general con facultades amplias desde el punto de su gestión administrativa, con lo cual se constituyen en un *locus* de producción de políticas públicas con un significativo potencial de capacidades institucionales.<sup>9</sup> Las agencias creadas fueron tanto gubernamentales como esquemas mixtos

o públicos no estatales. Este es el caso de las *Quangos* (*Quasi-autonomous nongovernmental organizations*), de mayor significación en el nivel local, con una composición asociativa público-privada, o como agencias de carácter privado que cumplen funciones públicas (Hood, 1985).

- *La gestión público-privada*

Si bien la influencia de las ideas de incorporación de actores no estatales en la gestión de políticas públicas (o proyectos públicos) fue menos gravitante que la idea de la creación de agencias descentralizadas, vale la pena mencionar algunas fuentes inspiradoras:

- Las ya mencionadas experiencias de las *Quangos* o las *Para-Governmental Organizations* (Hood, 1985).

- La bibliografía sobre gobernanza, en la cual se destacan formas de producción de bienes y servicios con activa participación ciudadana o privada. En algunos casos incluso se habla de autogobierno (Kooiman, 1993). El texto de Pierre y Peters (2007) aporta una reseña de enfoques sobre gobernanza.

- Los trabajos de autores como Moore (2006) y Vernis (2005) relatando enfoques y experiencias de gestión público-privada en el contexto de cierta deslegitimación del accionar estatal.

- Los trabajos sobre sinergias público-privadas y coproducción (Evans, 1996; Ostrom, 1996).

En resumen, se vuelca sobre la década de los años 90 un clima de época proclive a la reforma del estado y a la creación de agencias especializadas, con o sin participación privada.

## 2.2. EL CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DE MENDOZA

Más allá del clima de época reinante, resulta imprescindible observar la propia situación política e institucional de la provincia de Mendoza en ese contexto.

- *Rasgos estructurales*

A continuación se mencionan algunos rasgos institucionales y socioeconómicos de Mendoza que pueden constituir lo que Evans (1996) denomina *endowments*, es decir, dotaciones de capital social o de valor institucional, que pueden facilitar la posibilidad de construir sinergias entre el sector público y el sector privado en la gestión de políticas públicas.

1. *Sistema político competitivo.* Mendoza muestra un nivel de competencia partidaria superior al existente en el resto de las provincias. Esta mayor competencia política, sumado al hecho de que cuenta con un sector público relativamente menos importante que en otras provincias y que su sector privado está más diversificado, ha promovido un Poder Judicial independiente (Gervasoni, 2006; Bill Chavez, 2004).

2. *Competencia política basada en la mejor gestión.* La existencia de una mayor competencia política entre partidos, promueve un mayor debate político centrado en propuestas de mejora de la gestión. En términos del texto de Remmer y Wibbels (2000), la mayor competencia política promueve reformas.

3. *Institucionalidad de control relativamente consolidada e independiente.* Además de lo ya mencionado sobre las características del Poder Judicial, tanto la Fiscalía de Estado como el Honorable Tribunal de Cuentas son organismos reconocidos por su independencia institucional.

4. *Institucionalidad participativa de larga data.* El sistema de administración del agua, por ejemplo, pone en evidencia la existencia desde hace 100 años de altos niveles de participación popular (regantes) en la toma de decisiones.

5. *Sector productivo privado más sólido y diversificado, y menos concentrado.* Las propias características geográficas y productivas, así como la dinámica de acceso a la propiedad de la tierra, han generado un sector privado más dinámico que en otras provincias no pampeanas, sin actores hegemónicos y con tendencia a la cooperación.<sup>10</sup>

- *Trayectoria político institucional antecedente*

Los gobiernos justicialistas inaugurados en 1987<sup>11</sup> le imprimieron a la gestión de políticas públicas rasgos de mayor participación, tanto de organizaciones de base como de sectores empresariales. Paralelamente, iniciaron un temprano proceso de transformación estatal de características diversas, que luego sirvió de marco a la creación de las tres agencias estudiadas.

Del gobierno de Bordón, dos ejemplos son elocuentes para ilustrar este dinamismo en materia de reforma estatal. En 1988 se implanta un nuevo sistema de administración presupuestaria denominado Presupuesto por Resultados (PPR), desarrollado previamente por profesionales de la Universidad Nacional de Cuyo que luego ejercieron funciones políticas. El PPR se adelanta en nuestro país a las corrientes de mediados de la década de los 90 que buscaron introducir parámetros de evaluación por resultados o desempeño en las funciones públicas. El otro ejemplo es el de la privatización de la estratégica empresa Bodegas y Viñedos Giol en el año 1989, entregada a través de un proceso licitatorio a la

Federación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza (FECOVITA). Este proceso antecedió en algunos años las privatizaciones nacionales de los 90, lo cual también demuestra que diversos procesos de reforma estatal en el nivel subnacional (y también en el nacional), persiguen finalidades que en alguna proporción, son propias y responden a requerimientos y motivaciones domésticas<sup>12</sup>.

Con Rodolfo Gabrielli se inició el proceso de transformación de los dos bancos provinciales, los cuales fueron inicialmente convertidos en sociedades anónimas con participación estatal total o mayoritaria, para luego ser privatizados en el año 1996<sup>13</sup>. Luego de una gestión privada deficiente, en abril de 1999 el Banco Central suspendió las operaciones del Banco de Mendoza y lo obligó a cerrar sus puertas, quedando sus sucursales y operaciones repartidas entre diversas instituciones financieras, entre ellas principalmente, el Banco Nación. Otra de las reformas relevantes impulsadas por Gabrielli fue la descentralización de la política de vivienda en los municipios. Este incremento de las competencias municipales en las decisiones y manejo de recursos, de la mano de un aumento de la participación de las organizaciones sociales en la definición de proyectos de vivienda, redujo significativamente los costos globales y aumentó la cobertura del sistema, en especial, si se lo compara con el modelo de licitación pública practicado previamente por el Instituto Provincial de la Vivienda (Fernández de Caloiro et al., 1999).

Durante el período de Gabrielli, comienza a fortalecerse también la relación entre el gobierno provincial, las cámaras empresariales y las instituciones académicas, en especial, la Universidad Nacional de Cuyo (UNC). De esa relación nacen los Institutos Tecnológicos Universitarios (ITU), que son creados para apuntalar la educación terciaria técnica y que bajo el formato de una fundación, y con aportes financieros diversos, son administrados conjuntamente por todos estos actores. Al mismo tiempo, bajo la forma de contratos entre el gobierno y la UNC, se crean y fortalecen organismos públicos más flexibles y eficientes, que escapan a las formalidades estatales, como son los Unidades de Promoción Empresarial.

Con la asunción de Arturo Lafalla, y a partir de la leve recuperación fiscal luego de la crisis de financiamiento de 1994 (*Efecto Tequila*), se inicia otra etapa en el proceso de reforma estatal en la provincia. A través del Decreto 889/96, se inician acciones de diversa factura, ligadas tanto a la idea de desinvolucramiento estatal de ciertas actividades como a la idea de innovación institucional, la mayoría a tono con cierta visión del rol estatal, propio de las concepciones sobre la segunda reforma del estado de mediados de los 90: desincorporaciones, tercerizaciones, creación de agencias especializadas,

mejora de procesos, actualización y simplificación de organigramas, desarrollo de sistemas de información y revisión de los sistemas de administración de personal. Además de estas iniciativas de reforma, posteriormente se agregaron otras medidas como la transferencia en 1996 de la Caja de Jubilaciones de la Provincia a la órbita nacional (prevista en el Pacto Fiscal de 1992) y la privatización de las empresas eléctrica y de agua de la provincia.<sup>14</sup>

El proceso de reforma estatal en Mendoza muestra, a partir de lo relatado, diversas manifestaciones, no del todo producto de una misma racionalidad y sentido:

- las que tuvieron que ver con aspectos impositivos y de gasto público vinculados a acuerdos suscriptos en el marco de los Pactos Fiscales con la Nación, y en donde el sentido era para sus mentores, producir una disminución del costo argentino;
- las más tradicionales de privatización de empresas a tono con las observadas durante la primera etapa de la reforma del estado nacional;
- las tercerizaciones, otras modalidades de disminución de ciertas funciones del estado y los intentos por hacer más eficiente en términos de estructuras y procesos la gestión de las funciones remanentes;
- y otras, ligadas más directamente a la pretensión de crear un gobierno más eficaz, tal el caso de las APP.

16

Estas variedades de reformas reflejaron paralelamente dos tipos de motivaciones: unas de carácter más exógeno, proviniendo de presiones o acuerdos interinstitucionales (con la Nación, por ejemplo) o bien de modelos externos; y otras de carácter más endógeno, elaboradas en las propias usinas intelectuales y políticas provinciales. Inscibiéndose mayormente en esta última línea de reformas, los gobiernos justicialistas de los años 90 crearon diversas instituciones especializadas de carácter descentralizado, con el propósito de mejorar en eficacia y eficiencia las intervenciones públicas en diferentes campos. En algunos casos, se dotó a estas instituciones de un marco jurídico extra estatal, y de una conducción compartida con el sector privado.

Ejemplos de estas innovaciones en materia de creación de agencias descentralizadas (además de que las que se analizarán en detalle en este trabajo) fueron el Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza (FTC) de 1993, el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza (IS-CAMEN), el Instituto de Cooperación y Economía Solidaria (ICES) de 1994, el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) de 1996 (Bertranou, 1999, 2001) y el Instituto Provincial de la Cultura (IPC) de 1997, todas estas, de gestión enteramente estatal.

### 3 LAS AGENCIAS PÚBLICO-PRIVADAS: CREACIÓN, DINÁMICA Y ACCIONES<sup>15</sup>

#### 3.1. FONDO VITIVINÍCOLA MENDOZA

El Fondo Vitivinícola Mendoza (FVM) es un organismo de derecho público no estatal dedicado a la fiscalización de los cupos a la vinificación establecidos por acuerdo entre las provincias de Mendoza y San Juan, y a la promoción del consumo de vinos en el país. Fue creado en 1994 a partir de un Tratado Interprovincial celebrado entre las mencionadas provincias (ratificado por Ley provincial N° 6216), y lo integran 10 entidades vitivinícolas del sector privado y el Gobierno de la Provincia de Mendoza.

El Tratado Interprovincial buscó aportar una solución a la permanente crisis de sobreproducción de la vitivinicultura argentina, estableciendo un cupo obligatorio para la elaboración de mostos que ayudara a sostener el precio del vino. Todos los años desde entonces, a través de Actas Acuerdo Complementarias, las provincias establecen el porcentaje que debe destinarse obligatoriamente a mosto. El Tratado previó la creación de dos Fondos, uno en cada provincia (sólo se creó el de Mendoza), para fiscalizar el cumplimiento del cupo establecido y para promover el consumo de vino y las exportaciones. Las características constitutivas del Fondo Vitivinícola Mendoza son las siguientes:

- Es una persona jurídica de derecho público no estatal.
- Su patrimonio se forma con los siguientes recursos: una contribución obligatoria que la provincia le impone a los establecimientos inscriptos en el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) en su territorio; y un aporte provincial equivalente en concepto de reintegro por cargas y contribuciones (luego, el FVM recibió subsidios adicionales del estado provincial). Los establecimientos que cumplieran con el cupo para mostos fijado por acuerdo interprovincial estarían exentos de pagar esta contribución.
- Los fondos deben destinarse a incentivar la exportación de vinos, mostos y otros productos derivados del vino o de la uva y a promocionar el consumo de los productos vitivinícolas.
- Está administrado por un Consejo de Administración integrado por 8 miembros ad honorem del sector privado designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las entidades representativas; un representante del gobierno provincial y un síndico designado por el Poder Ejecutivo.

El sector privado apoyó la medida global de establecer un cupo para la elaboración de mostos, en la medida en que se beneficiarían en general de una mejora en el precio del vino. Hubo discrepancias de todas maneras a la hora de definir la implementación propiamente tal en la medida en que los

productores de uvas finas pretendían un tratamiento diferencial argumentando que una medida uniforme desincentivaría la producción de variedades finas para la exportación. Por esta y otras razones, *Bodegas de Argentina*, la agrupación que nuclea a las principales bodegas, se abstuvo de integrar el FVM.<sup>16</sup> Algunas empresas entablaron juicios por inconstitucionalidad del cupo y de la contribución obligatoria, los cuales fueron rebatidos por el gobierno en base a su competencia constitucional de establecer acuerdos interprovinciales y de gravar la vinificación. Más allá de esta respuesta, el gobierno estableció excepciones a la cupificación, considerando de manera equivalente a la exportación y estableciendo compensaciones a los productores de uvas finas debido al sobrecumplimiento global del cupo por parte de los establecimientos *mosteros*. Esta compensación se hace a través de la Comisión Asignadora de Elaboración Legal Diversificada, integrada por entidades vitivinícolas y el gobierno.

Algunos rasgos característicos del FVM son los siguientes:

- Promueve un nivel de autorregulación en la aplicación del cupo (según redacción del Decreto 406/08). El término se utiliza porque el FVM está integrado mayormente por el sector privado, aunque su accionar se funda en atribuciones legalmente establecidas.
- Opera en el marco de una amplia colaboración con organismos estatales existentes en el terreno de la fiscalización vitivinícola. Ha firmado acuerdos con la Dirección de Fiscalización de la provincia, la cual controla el volumen de producto sobre el cual se calcula el aporte que debe hacer un establecimiento vitivinícola, y con el INV, quien puede paralizar establecimientos que no han regularizado sus deudas con el FVM. Por otro lado, realiza la cobranza de los aportes vigentes, los adeudados y los que se encuentran en trámite de cobro por vía del premio a través del FTC y la Dirección General de Rentas.
- Opera además en el marco de un entramado aún más amplio de interacciones y negociaciones relacionado con la política vitivinícola. Participa del Comité Vitivinícola provincial, que asesora al gobierno en diversos temas del sector y en especial, en lo referente al cupo para elaboración de mostos que debe establecerse todos los años. Participa también en la Comisión Asignadora de cupos de mosto.
- El Consejo de Administración se reúne en promedio una vez por mes, y el Comité Ejecutivo, todas las semanas.

La cuestión del financiamiento de su actividad de regulación y de promoción del consumo de vino fue siempre crítica. Desde fines de los años 90 y hasta mediados de los años 2000, tuvo que requerir refuerzos presupuestarios debido

a la caída de los ingresos por cobro del gravamen. Se alentó la creación de otro gravamen que encontró fuertes resistencias en el sector privado<sup>17</sup> y el financiamiento de otras provincias, argumentando que la promoción del consumo genérico del vino argentino recaía únicamente en el presupuesto provincial.

El FVM desplegó una importante actividad de organización de eventos y ferias, de capacitación y de desarrollo de campañas mediáticas con el objeto de detener la caída gradual del consumo del vino. La elaboración de estas campañas fue el escenario de tensiones de grupos empresarios entre sí y con el gobierno alrededor del objetivo de las mismas. Se impuso un criterio de promoción del consumo masivo y genérico del vino en desmedro de la sola promoción del vino fino. Una mayor incidencia del FVM se observa con la creación de la COVIAR, en la medida en que la agencia se convierte en unidad ejecutora de campañas masivas como la de *“Vino argentino. Un buen vino”*, con financiamiento de aquella.<sup>18</sup>

### 3.2. PROMENDOZA

La Fundación ProMendoza es una institución creada en 1996, cuyos socios fundadores son el Gobierno de la Provincia, la Unión Comercial e Industrial de Mendoza (UCIM), la Federación Económica de Mendoza (FEM) y la Bolsa de Comercio. Su misión es estimular y apoyar el proceso de exportación e internacionalización de las empresas de Mendoza, en especial las pequeñas y medianas, brindando servicios de información y asistencia técnica para aprovechar al máximo las oportunidades de la globalización económica.

En años previos, en el marco de las Unidades de Promoción Empresarial y los ITU, el gobierno se lanzó a conocer numerosas experiencias internacionales de gestión de la promoción del desarrollo empresarial y local, recibiendo cooperación técnica y experiencias de modelos de gestión por parte del Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE), del Centro Tecnológico Madrid, del Gobierno de la Ciudad de Barcelona y de numerosos otros ejemplos en Irlanda, Chile, Bologna, Véneto (Italia) y Campinas (Brasil). Pero es a partir de 1995, con Lafalla que el gobierno acuerda con las agrupaciones empresariales (lideradas por la Bolsa de Comercio), la creación de una institución de gestión conjunta, fuera de la administración pública tradicional, con el mandato de promover las exportaciones de la provincia. Las características institucionales básicas son:

- Se trata de una fundación, con cuatro socios fundadores: el gobierno provincial, la Bolsa de Comercio, y dos entidades empresariales de tercer grado, la UCIM y la FEM.

- Su objeto es el de procurar e incentivar el crecimiento económico de la provincia a través de un incremento sostenido de las exportaciones, entre otros.
- Su financiamiento es fundamentalmente público, aunque está contemplado el aporte de los otros socios.
- Es dirigida y administrada por un Consejo de Administración, un Comité Ejecutivo, un Gerente General y Revisores de Cuenta.
- El Consejo está integrado por 16 miembros, dos titulares y dos suplentes por cada uno de los socios. Los cargos son ad honorem y duran un año. La Presidencia y tres Vicepresidencias son rotativas entre los socios. La Vicepresidencia primera siempre es ejercida por un representante del Gobierno, salvo cuando este último ejerce la Presidencia. Se reúne al menos 6 veces al año y sus resoluciones son por mayoría.
- El Comité está constituido por los Directores Ejecutivos (uno por cada organización), y se reúne como mínimo dos veces al mes. Es el responsable de la gestión general de la institución.
- El o la Gerente General debe ser designado por concurso de antecedentes y ejerce las funciones que le ha delegado el Comité Ejecutivo.
- A partir del año 2007, debe rendir sus balances al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia<sup>19</sup>.

ProMendoza ha tenido tres momentos. El primero corresponde al gobierno de Lafalla y representó el lanzamiento de sus actividades de promoción de exportaciones y la confirmación del staff técnico principal (el cual se mantuvo relativamente estable hasta mediados de los años 2000). Se abrió una Oficina en San Pablo, se alentó la conformación de grupos estratégicos de exportadores y se promovió la creación de la asociación civil *Wines of Argentina*.

En el contexto de una creciente legitimación en el mundo empresarial, ProMendoza atraviesa una primera coyuntura institucional de riesgo con la llegada al gobierno de Roberto Iglesias, menos proclive a considerar este tipo de agencias. Tanto los empresarios como algunos nuevos funcionarios estratégicos del gobierno radical apoyaron la continuidad de la fundación, debido principalmente a sus resultados promisorios, debiendo aceptar un cambio en la Gerencia General para favorecer el apoyo oficial.

El período de Iglesias se caracteriza por la caída del financiamiento debido a la crisis económica creciente de 2000-2002. Aún así, la agencia instrumentó una política de recuperación de costos y lanzó con fondos nacionales y provinciales el programa Pymexporta, de estímulo a la primera exportación. Con la recuperación económica y a partir del gobierno de Julios Cobos, ProMendoza

incrementa el nivel de actividad, reabre la oficina en San Pablo, y abre nuevas oficinas en Bruselas, Miami y Sanghai. Adicionalmente comienza a incorporar una actividad de atracción de inversiones.

### 3.3. INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL

El Instituto de Desarrollo Rural (IDR) inició formalmente sus actividades en 1998 y en el año 2000 adquirió también la forma de una fundación<sup>20</sup>. Su integración fue llevada adelante con muchos más miembros que en el caso de ProMendoza, constituyéndose un número total de 35 socios fundadores, donde tienen gran relevancia las cámaras empresariales locales.

Dos motivos principales explican la emergencia de la institución. Por un lado, el gobierno percibe la necesidad de mejorar y aglizar la producción de información censal o muestral de la actividad agropecuaria, para apuntalar la toma de decisiones públicas y privadas. El gobierno percibe que existen muchas rigideces para la producción de esta información y este conocimiento a partir de los instrumentos administrativos clásicos. Por otro lado, el gobierno de Lafalla plantea la necesidad de generar un espacio que integre a todas las instituciones del sector agropecuario y que sirva como ámbito para la elaboración de políticas para el sector.

La idea de replicar la experiencia institucional de ProMendoza fue evocada desde el principio, en la medida en que el formato podría a la vez dotar de mayor eficiencia el proceso de producción de bienes y servicios, y permitir un ámbito de integración de visiones públicas y privadas sobre el desarrollo rural. Desde su inicio, el IDR contó con apoyo tanto justicialista como radical, en la medida en que profesionales simpatizantes de este último partido fueron incorporados a la gestión pública económica y a la gestión del IDR de manera articulada. Este factor colaboró en la permanencia institucional del IDR con el advenimiento radical de fines de 1999.

De la lectura del estatuto pueden extraerse las siguientes características institucionales:

- Se trata de una fundación constituida por 35 instituciones públicas y entidades de productores. En la medida en que el gobierno priorizó la representatividad del sector agropecuario, amplió la invitación a las Cámaras productivas locales y a Cámaras sectoriales.
- La fundación tiene por objeto, entre otros, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en el ámbito rural, proporcionar a los productores herramientas de apoyo con el fin de mejorar su eficiencia productiva y de incrementar su rentabili-

dad, difundir, apoyar y proponer las correctas prácticas culturales y medioambientales que permitan la sustentabilidad del medio rural, entre otras finalidades.

- Entre los productos que se espera del IDR están los estudios de caracterización productiva, el desarrollo de sistemas de información, la formulación e implementación de programas de desarrollo rural, la capacitación y la difusión de buenas prácticas.

- El órgano máximo de dirección de la institución es el Consejo de Administración, el cual está integrado por 17 miembros: 2 por el Gobierno provincial (Ministerios de Economía y de Ambiente); 1 por cada uno de los siguientes organismos públicos: Departamento General de Irrigación, Dirección General de Escuelas, ISCAMEN, UNCuyo, INTA; 1 por la SRA; y 9 miembros de entidades rurales y gremiales de todas las zonas productivas de la provincia.

- El Comité Ejecutivo del organismo estará integrado por 9 miembros: 1 por cada uno de los siguientes: Gobierno, DGI, INTA y SRA; y 5 por parte de las entidades rurales. El Comité debe reunirse como mínimo dos veces por mes y tienen características administrativas.

- El o la Gerente General es nombrado por el Consejo a propuesta del Ministerio de Economía, siendo su cargo remunerado. No se aclara explícitamente la condición del concurso.

22

Dos tensiones han estado siempre presentes en el IDR. Por un lado, la tensión a propósito de sus fines, siendo los polos quienes creen que sólo debe ocuparse de la parte productiva de la ruralidad, y quienes abogan por una incidencia más amplia en la definición del desarrollo rural, más allá de lo productivo. Si bien puede afirmarse que esta última tendencia ha sido mayoritaria, lo cierto es que no descuidó la elaboración de sofisticada información y conocimiento sobre sectores productivos. Por otro lado, existe una tensión sobre el carácter meramente técnico o técnico/político de la institución. Los productores buscan llevar definiciones de política al seno de la agencia, mientras el gobierno busca que el IDR sea una agencia más instrumental de implementación de decisiones que se toman en la esfera gubernamental propiamente tal.

Luego de su instalación inicial, el comienzo de sus actividades y el paso por la crisis de 2001/2002, el IDR definió una matriz de intervenciones y programas con creciente legitimidad en el sector agropecuario, en los siguientes campos:

- a. *Generación y recopilación de información*: Programa de evaluación de la producción vitícola provincial, Programa pronóstico de cosecha frutícola, Programas de relevamiento hortícola, y Programa EcoAtlas (georreferenciamiento de información ambiental y productiva de la provincia).

b. *Análisis de información sobre el sector agropecuario*: Análisis de Cadenas agroalimentarias, Red de información de modelos agrícolas (RIMA) y Sistema de precios pagados al productor.

c. *Apoyo a la elaboración de planes estratégicos globales y sectoriales*: Plan de Desarrollo Rural y Plan Estratégico para el Durazno para Industria (con la FePEDI), entre otros.

d. *Fortalecimiento institucional del sector*: activación de foros económicos sectoriales y territoriales y fortalecimiento de cámaras regionales.

e. *Apoyo financiero*: auxiliar en el proceso de financiamiento de pequeños productores (Fideicomisos del Durazno y del Tomate, con financiamiento del FTC).

f. *Capacitación y comunicación*: desarrollo de acciones de capacitación de productores, de trabajadores rurales y de otros grupos (jóvenes). Es asimismo, unidad ejecutora de programas nacionales de los Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social.

Del funcionamiento institucional del IDR es necesario agregar algunos elementos. Ha contado con una Gerencia técnicamente calificada, y con un grupo de profesionales con una relativa estabilidad. Si bien su personal se nutrió en parte de organismos públicos preexistentes, logró mediante un régimen laboral privado y levemente más ventajoso, forjar una identidad organizacional más sólida y legitimada sectorialmente.

Los productores han buscado en reiteradas oportunidades presidir la agencia (años 2002 y 2004), pero las resistencias gubernamentales se impusieron. Más allá de esto, la concurrencia a las reuniones del Consejo y del Comité se ha mantenido en niveles muy elevados, así como el celo puesto ante los sucesivos nombramientos de los Gerentes Generales, lo que ha llevado a que el proceso de reclutamiento sea activamente seguido por sus representantes.

Finalmente respecto al IDR, caben algunos comentarios generales.

- El IDR habilita el debate público-privado, pero enmarca el mismo en estudios previos de carácter técnico.

- El IDR se manifiesta como relativamente más público-estatal que el FVM y ProMendoza. La presencia del gobierno es más fuerte, y opera frecuentemente como un instrumento técnico en apoyo de toda la política agrícola.

- Las relaciones interinstitucionales del organismo son muy amplias y profundas, es especial con el INTA, con ProMendoza, con la Dirección de Estadísticas (DEIE) y con el Departamento General de Irrigación. Siguen luego sus vínculos con el FVM, con la Facultad de Agronomía de la UNCuyo y con el ISCAMEN.

- La experiencia con el IDR desembocó, ya en los gobiernos radicales, en

la creación de dos instituciones adicionales, con características y finalidades similares: el Instituto de Desarrollo Comercial (IDC) y el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS).

### 3.4. BREVE EXPOSICIÓN COMPARADA DE LOS CASOS

Luego de la breve descripción de las tres agencias, y antes de producir un análisis más sistemático de las experiencias en el apartado siguiente, cabe la oportunidad de presentar algunas características (ver Tabla 1) y realizar algunas breves consideraciones comparadas.

**Tabla 1**

Características comparadas del FVM, ProMendoza y el IDR

<b>Dimensiones</b>	<b>FVM</b>	<b>PM</b>	<b>IDR</b>
<b>Naturaleza jurídica</b>	Ente público no estatal. Regido tanto por el derecho privado como el público.	Fundación. Regida por el derecho privado.	Fundación. Regida por el derecho privado.
<b>Tipos de funciones</b>	Regulación Promoción	Información Promoción Asistencia técnica y financiera	Información Promoción Asistencia técnica y financiera
<b>Participación del sector privado en la constitución y dirección</b>	10 entidades privadas (de 11 integrantes)	3 entidades privadas (de 4 integrantes)	28 entidades privadas (de 35 integrantes)
<b>Presencia estatal en la dirección: perfil</b>	Media-Baja presencia: se alienta el dinamismo y la autorregulación privada	Media-Alta	Alta presencia
<b>Financiamiento</b>	Aporte de bodegas fijado por Ley. Aporte estatal equivalente. Subsidio estatal adicional. Fondos de COVIAR.	Subsidio provincial. Recuperación privada de costos.	Subsidio provincial. Fondos nacionales a proyectos específicos.
<b>Relaciones interjurisdiccionales</b>	Alta densidad e interdependencia: vínculos activos con otros organismos provinciales (DGR, DC, FTC) y nacionales (INV)	Media densidad y relativa interdependencia: vínculos con FVM y Wines of Argentina.	Media densidad y relativa interdependencia: vínculos con DEIE, ISCAMEN, DGI, INTA.

**Gerencia general**

Decidido por las entidades privadas.  
Estrecha vinculación político-institucional con los privados.

Concurso de antecedentes con impronta gubernamental.  
Fuerte supervisión privada.

Decidido por el gobierno con supervisión privada media.

---

**Fuente:** Bertranou (2009).

En primer lugar, y aun siendo las tres agencias de gestión público-privada, puede observarse una presencia estatal (del Poder Ejecutivo) que va de menor a mayor desde el FVM hasta el IDR. La mayor presencia estatal se observa en el mayor control sobre los recursos, sobre las orientaciones generales y sobre el gerenciamiento técnico-político. Hay razones que explican la mayor presencia en el IDR: el tipo de instrumento de creación (un Acta fundacional y una Resolución versus una Ley que otorga más autonomía, como en el FVM), el tipo de financiamiento (subsidios anuales en el Presupuesto versus aportes legalmente establecidos - FVM) y el menor poder relativo de las organizaciones empresariales (los productores vitivinícolas asociados son más influyentes). La contracara de la mayor presencia estatal es una menor participación del control Legislativo y del Tribunal de Cuentas. En ese sentido, el FVM, que experimenta una menor injerencia del Ejecutivo, tiene mayores controles de parte de estas instancias políticas.

En segundo lugar, las tres instituciones muestran ciertas similitudes, que bien pueden interpretarse a la luz de que comparten muchos actores políticos y empresariales, y un medio político-institucional determinado. Entre estas semejanzas está que muestran entre medios y altos niveles de interdependencia funcional con otras instituciones públicas, relativamente altos niveles de legitimidad entre los actores que operan en su entorno, buenos niveles de profesionalidad en sus equipos de gestión, una cultura de la unanimidad en la toma de decisiones y una tendencia evolutiva de expansión gradual, más allá de las coyunturas y de los gobiernos. Finalmente, las tres instituciones se inscriben en líneas de trayectoria institucional que arrancan con los modelos externos (Agencias europeas, ProChile) y con las experiencias previas en materia de agilización de la gestión pública (ITU, Unidades de Promoción Empresarial), y que luego se despliegan en un proceso de aprendizaje y creación institucional continua, que da pie a la generación de otras organizaciones con características similares (creación posterior de la COVIAR, del IDC y del IDITS).

## **4 ESTADO Y SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL: ALGUNOS HALLAZGOS INTERESANTES**

Si bien el trabajo no se aboca al estudio de los resultados de estas APP, algunas consideraciones preliminares sobre sus logros son pertinentes. El FVM ha apoyado la operacionalización y legitimación de un cupo vinícola que facilitó la diversificación productiva y mejoró la rentabilidad empresaria en términos más estructurales. Por otro lado, ha contribuido a detener la caída del consumo de vino en el país, a través de las diversas campañas encaradas, y en especial, las financiadas a través de la COVIAR. El IDR ha sido el instrumento provincial más potente para la generación de una 'inteligencia' productiva rural y para la instalación de la dimensión rural en la agenda pública. La información estadística rural, desarrollada en colaboración con la DEIE, goza de una amplia legitimidad entre los productores. Los estudios sectoriales y los planes estratégicos colocan a la provincia en un sitio de relevancia en lo que se refiere a la generación de información y conocimiento sofisticado sobre la realidad rural. El Plan de Desarrollo Rural ofrece evidencias que, si bien tímidas, muestran una visión de la ruralidad que supera lo estrictamente productivo. ProMendoza finalmente, ha sido una experiencia muy exitosa en lo que se refiere al desarrollo de nuevos exportadores, contribuyendo al gran incremento entre el año 1996 y el 2009 de las empresas mendocinas que exportaron. Si bien los ámbitos productivos promovidos fueron diversos, el logro principal se ubicó en el incremento de las exportaciones vitivinícolas y frutícolas.

Los logros mencionados ponen de manifiesto capacidades institucionales que se han desarrollado en estas agencias. Siguiendo la tipología de dimensiones que afectan la capacidad institucional de Hilderbrand y Grindle (1997), pueden observarse los siguientes aspectos:

- El reclutamiento de carácter mayormente meritocrático ha dotado a las organizaciones de personal calificado, con un relativamente alto grado de permanencia en la función. Las designaciones gerenciales, en donde el gobierno provincial ha jugado un rol más significativo (sobre todo en el IDR, pero también en ProMendoza), muestran a funcionarios y funcionarias con las competencias profesionales requeridas para el cargo.
- Por el lado organizacional, las agencias han visto sus presupuestos crecer nominal y realmente con el paso del tiempo, aunque dado el incremento de funciones, estos recursos aparecen hoy como insuficientes. Lo que muestran las agencias también es una estructura más ágil para la toma de decisiones. Otras instituciones han confiado en las capacidades administrativas de estas agencias. Los ejemplos de esto último son importantes: el IDR ejecutó pro-

gramas nacionales (Manos a la Obra, Más y Mejor Trabajo,) e internacionales (PROSAP) y el FVM ejecuta fondos y programas de la COVIAR, entre otros ejemplos. Las APP despliegan también mayores prácticas de gestión por resultados y evaluación del desempeño.

- Otra dimensión de capacidad es la que queda reflejada en el accionar interorganizacional. Las agencias se desempeñan en un universo muy amplio de organizaciones públicas y privadas, a partir de las cuales coordinan acciones para la producción de bienes y servicios. El ejemplo más elocuente es el fuerte entramado interorganizacional alrededor de la política vitivinícola de la cual es parte el FVM. Más allá de las agencias, lo que es más pertinente es referirse a la capacidad de un entramado organizacional mayor para prestar servicios a la producción.

- En términos más estructurales, el ambiente político y social favorece el accionar de estas agencias. No se observan disputas insalvables sobre su funcionamiento, el sector político y privado consideran legítimos los productos y resultados, y el gobierno afirma simbólicamente la centralidad de estas agencias en el entramado de políticas públicas para la producción.

Tal como ha sido mencionado, el presente trabajo se pregunta por la presencia y las formas de actuación estatal en espacios institucionales de producción de políticas con una participación formal del sector privado. Se pregunta a partir de estos casos, qué rol adquiere el estado provincial en un contexto en donde al menos formalmente parece perder el monopolio de los resortes de política pública. Complementariamente, el trabajo se pregunta acerca de los factores que explican la emergencia, desarrollo y permanencia de estas agencias en Mendoza. Se intentará ofrecer respuestas a estas preguntas en las reflexiones que siguen.

- *Origen y permanencia*

El proceso de creación de estas agencias se caracteriza, en términos generales, por los siguientes aspectos: se adscribe a un enfoque de gestión presente en los gobiernos justicialistas a partir de 1987, más abierto a sectores no gubernamentales; responde principalmente a problematizaciones realizadas por los propios equipos gubernamentales con respecto a los desafíos de la gestión, pero se respalda también en modelos externos de agencias especializadas; constituye un proceso incremental de desarrollo institucional, donde se destaca el aprendizaje de los actores públicos y privados que intervienen; y muestra el despliegue de determinadas trayectorias institucionales de adaptación iso-

mórfica<sup>21</sup>, derivadas de este proceso de aprendizaje (del ITU a ProMendoza, de ProMendoza al IDR, del FVM a la COVIAR, del IDR al IDC y al IDITS).

En la creación de estas agencias y en su posterior proceso de desarrollo y crecimiento, se observa una sinergia entre actores públicos y privados. Esta cooperación se asienta en experiencias previas de interacción entre estos actores, que constituyen un capital social que se proyecta en las nuevas agencias. Casos relevantes de este capital social previo son la experiencia de interacción y gobierno justicialista-radical de la Universidad de Cuyo, que luego se proyectó sobre espacios del gobierno provincial, y la interacción justicialista-empresarial desde inicios de los años 80.

Además de este capital social prevalente, esta cooperación público-privada de las agencias se vio promovida por diseños (fundaciones o entidad creada por Ley) y rutinas organizacionales (reuniones periódicas de los Consejos) que formalizaron e institucionalizaron el involucramiento de todos los actores y permitieron que se *'alargaran las cadenas de acción'* (Kaufmann, 1985). En términos de Evans (1996), tanto los *endowments* (dotaciones de capital social) como la dimensión de *constructability* (diseño de arreglos institucionales) explican la emergencia y permanencia de la cooperación observada.

Las agencias estudiadas reflejan determinadas características ponderadas durante la vigencia del movimiento de la NGP, a saber, tienen un objeto de intervención acotado, gozan de una significativa autonomía y se manejan con procedimientos administrativos que las dotan de mayor agilidad para responder a las demandas. Pero el hecho más destacado, y que no responde a claros modelos previos, es la incorporación del sector privado en la constitución, dirección y gestión institucional de las mismas. Esta incorporación fue institucionalizada a través de instrumentos que en mayor o menor medida, hacen muy costoso cualquier intento gubernamental de arrebatarle al sector privado ese espacio y que también hacen muy costosa (aunque no imposible) la 'salida' privada (Hirschman, 1977).

- *Estatalidad*

¿Cuáles han sido los rasgos de estatalidad presentes en estas institucionalidades de gestión público-privada? ¿Cuál es el rol que se le asigna al estado en esta concepción más amplia del espectro de lo público? La evidencia recolectada sobre las características y el funcionamiento de estas organizaciones de gestión pública-privada muestra una destacada presencia estatal, aunque con modalidades de intervención diversas.

El estado se manifiesta, en una primera instancia, a través de sus agentes

en esas organizaciones (Skocpol, 1989; O'Donnell, 2008). La revisión de las actas de las reuniones de los órganos directivos evoca la presencia de estos representantes y refleja la toma de posiciones que los mismos establecen en nombre del gobierno provincial. En el caso de ProMendoza, el gobierno detenta la Presidencia una vez cada cuatro años, y la Vicepresidencia primera, todas las veces en las que no ejerce el máximo cargo. En el caso del IDR, el estado provincial ha ejercido continuamente la Presidencia. No es el caso del FVM, donde ha ejercido la Presidencia un muy limitado número de veces. Más allá de detentar el cargo máximo, el estado provincial está en minoría estatutaria en todos los casos. El estado provincial, a través de sus agentes, presiona por ciertas políticas o decisiones, a tal punto que en el caso del IDR, una gran parte de los actores vinculados cree que se trata de una institución estatal. Más allá de estas presiones concretas por ciertas decisiones, el estado provincial ejerce un liderazgo importante, especialmente en el IDR y en ProMendoza. El estado representa lo que algunos definen como 'la voz más fuerte', pero no la única voz. El financiamiento mayoritario de estas instituciones es estatal, a través de un subsidio anual (ProMendoza e IDR), o derivado de un gravamen y una contribución fijados por ley (FVM). Existen aportes corporativos privados escasos, y luego hay aportes en concepto de recuperación de costos.

Una presencia significativa del estado (y del gobierno en ejercicio) puede observarse a la hora de la elección del o de la Gerente General. Generalmente el gobierno presiona por disponer de ese cargo para una persona políticamente afín. En ProMendoza, el gobierno justicialista inicial dispuso que fuera un miembro calificado de su equipo, resistiendo mucho que fuera un economista propuesto por la Bolsa de Comercio. El gobierno radical de Iglesias dispuso de un cambio y ubicó a alguien con poca trayectoria política pero más afín al radicalismo. El gobierno de Cobos lo mantuvo, pero el nuevo gobierno de Celso Jaque dispuso su remoción, y su reemplazo por un profesional ligado al peronismo. Estos cambios suscitaron cierto rechazo empresarial, aunque se acepta con reservas, que el gobierno tiene derecho a nominar a la principal figura gerencial. Como regla general, los empresarios se muestran ambivalentes: no creen que las personas deban ser reemplazadas si funcionan (y esto aplica también al resto de los agentes), pero aceptan cierto liderazgo gubernamental para cubrir el cargo de Gerente.

La estatalidad se encuentra también presente en la existencia de marcos regulatorios que orientan y restringen las acciones de los actores públicos y privados (O'Donnell, 2008). Este rasgo puede observarse nítidamente en el funcionamiento del FVM, el cual se desempeña en el marco de una serie de reglas que imprimen obligaciones a las empresas vitivinícolas que no cumplan

con el cupo para la elaboración de mostos. El FVM está dotado de las competencias para hacer cumplir esta contribución. Pero incluso antes de ello, los Tratados Interprovinciales entre Mendoza y San Juan establecen normas obligatorias para los actores, las cuales quedan luego plasmadas en decretos específicos en cada una de ellas. Los marcos regulatorios incluyen mecanismos sancionatorios para hacer efectivo el cumplimiento de aquellos.

Una dimensión adicional de estatalidad tiene que ver con la existencia de interdependencias funcionales efectivas y que apuntalan, en estos casos, la prestación de servicios por parte de estas instituciones. El caso más elocuente es el del FVM. Este organismo, que tiene una dotación mínima de recursos humanos, despliega sus actividades a través de acuerdos o a través de disposiciones legales vigentes (Ley de creación, Decretos reglamentarios, Decretos de cupo legal), con una serie de instituciones estatales especializadas, que tienen a su vez un fuerte enraizamiento en la estructura pública. La determinación del producto elaborado, y por lo tanto, de los alcances del cupo para cada empresa, es realizado por la Dirección de Fiscalización y Control. El INV paraliza las operaciones de establecimientos deudores de la contribución y el cobro de deudas por contribuciones impagas ha sido gestionado por la Dirección General de Rentas y por el FTC.

El estado provincial está presente también a través del accionar legislativo. La provincia de Mendoza tiene una Legislatura Bicameral, y en su historia política reciente ningún partido político en ejercicio del Poder Ejecutivo ha contado con mayoría propia en ninguna de las Cámaras. Por otro lado, el presupuesto anual de la administración pública, tiene un buen nivel de desagregación, lo cual permite un análisis detallado de las partidas y programas. Esta característica, sumado al hecho de que el tratamiento del trámite presupuestario se hace generalmente en los tiempos que fija la Constitución, promueve una alta visibilización de las instituciones por parte del legislativo. En cuanto a tareas de control de gestión, la evidencia muestra un tratamiento dispar. Por un lado, el FVM sí es objeto de mayor supervisión legislativa, dado que la política vitivinícola tiene un lugar más destacado en el debate económico local, los actores empresariales están más organizados y esa agencia despliega mayor autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Pero por otro lado, la supervisión a ProMendoza y al IDR es más ocasional y de menor intensidad.

El papel del Honorable Tribunal de Cuentas se ha tornado significativo. El control que hace el organismo es sólo de legalidad de los actos, pero su prestigio y su independencia operan como un efectivo mecanismo de control institucional. El FVM es sujeto del control del HTC desde su inicio y por disposición legal. El

caso de las fundaciones es diferente. Legalmente, son entidades de derecho privado ajenas al control de este organismo. Sin embargo, en la medida en que manejan cuantiosos fondos públicos, el HTC ha considerado recientemente que son pasibles del control regular del mismo (ver nota final15).

Desde el punto de vista simbólico, estas agencias representan o reflejan lo público. Pero también remiten a lo estatal, y más específicamente, al conjunto de instituciones que producen bienes y servicios públicos. El IDR es el más 'estatal' de los organismos. La percepción de pertenencia al estado subsiste pero es menos fuerte en el caso del ProMendoza, ya que en el imaginario de todos los entrevistados, es una agencia que no califica exactamente como estatal. El FVM es quien menos identificación estatal tiene. Los titulares del Poder Ejecutivo provincial, y los equipos gubernamentales de la administración central han permanentemente avalado el accionar de estas instituciones, y en este sentido, le han dado explícita o implícitamente, un respaldo en tanto organizaciones proveedoras de servicios públicos.

Existen hallazgos de este estudio que muestran algunas restricciones en la dinámica institucional de estas APP:

- Si bien hay representación amplia de actores empresariales, y en algunos casos como el del IDR, hubo particular interés en involucrar a la mayor cantidad de actores posibles, no está debidamente clarificada ni certificada previamente la variedad de representaciones necesarias y a su vez, la variedad de intereses que deben incorporarse, para que una agencia adquiera cierta autonomía y permita que un sector no estatal participe activamente de la elaboración de políticas de alcance global, que afectan a otros ciudadanos. Entre otras, la ausencia de los representantes de los trabajadores en instituciones como el FVM y el IDR es demostrativa de cierta abstención estatal en la definición de integraciones más abarcativas.

- Las agencias están dotadas de mecanismos institucionales que le otorgan estabilidad y al mismo tiempo consolidan la representación privada. Estos mecanismos son positivos pero al mismo tiempo, representan una limitación para la actualización de esta representación. Las fundaciones muestran rigideces para promover este tipo de actualización.

- El financiamiento público (estatal) ha sido casi excluyente y necesario, y el argumento del carácter de propiedad colectiva de los fondos públicos, tiene una honda raíz republicana. El carácter compartido de la gestión de estas agencias sin embargo, exige que el sector privado incremente sus aportes, sea como parte de las obligaciones societarias, sea como una estrategia de copago por parte de las empresas beneficiarias, por los servicios recibidos.

## 5 AGENCIAS PÚBLICO-PRIVADAS Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA: REFLEXIONES COMPLEMENTARIAS

Esta aproximación al funcionamiento de las APP en Mendoza y al papel que el estado provincial asume en su desarrollo, permite avanzar un poco más en reflexiones complementarias, para el debate, acerca de los nuevos modos de gobernanza y la centralidad del estado en ellos.<sup>22</sup>

En los últimos 20 años al menos, las formas de materialización y manifestación estatal se han expandido, haciendo más compleja la caracterización del estado. Estas nuevas formas se caracterizan por ser más complejas en la medida en que involucran formas asociativas diversas entre el estado y otros actores sociales, en el campo de la producción (o coproducción) de bienes, servicios y regulaciones públicas. Las formas asociativas que involucran al estado, provienen en gran parte del despliegue de nuevas capacidades estatales. Estas capacidades implican habilidades técnicas y administrativas, sin lugar a dudas, pero por sobre todo, muestran una dimensión político relacional.

Esta dimensión más relacional de las capacidades estatales es tratada entre otros por Alonso (2007). La definición que se esboza en ese estudio sobre la dimensión relacional de la capacidad estatal es “[aquella capacidad] de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando los bloqueos a sus políticas” (p. 33). Si bien la definición intenta describir una dimensión de interacción con actores no estatales, reduce esta dimensión a diseños político institucionales para la regulación de los comportamientos sociales y a estrategias políticas que tienden a neutralizar el poder de veto de otros actores. Reducido a este campo, el concepto falla en captar una gran variedad de otras dinámicas interactivas que no implica regulación de conductas de terceros, ni tampoco esfuerzos por primar sobre la voluntad de otros. La capacidad de regular un campo de interacción social y de producción de bienes y servicios, es una capacidad técnica y administrativa que debe desarrollar el estado, con el objeto de conocer las motivaciones que tienen actores sociales para actuar de determinadas maneras y los cambios que deben operarse en las estructuras de oportunidades de estos actores para que modifiquen sus comportamientos de una manera socialmente más productiva. La capacidad de regular se afirma luego en capacidades políticas para poder imponer estas nuevas reglas de juego a los actores más poderosos. Pero la regulación imperativa no significa el despliegue de capacidad relacional, al menos, desde otra perspectiva.

Para este trabajo, la capacidad relacional del estado *engloba la habilidad de sus agentes y la legitimidad de sus organizaciones y estructuras para pro-*

*mover voluntariamente en otros actores no estatales, acciones de producción y coproducción de bienes y servicios públicamente valorados.* Supone la asunción de que sólo los instrumentos coercitivos o promocionales a disposición del estado no son suficientes para expandir la producción y disponibilidad de bienes y servicios en la comunidad. Supone que hay una esfera de coproducción, asumida voluntariamente por actores no estatales, que resulta la modalidad más efectiva para lograr mejores servicios, expandir el valor agregado o incluso, lograr el cumplimiento voluntario de normas por parte de ciudadanos y empresas. La mayoría de las esferas de producción de políticas no admite el despliegue de esta capacidad, pero se expanden cada vez las opciones para el uso de estos instrumentos del estado.

Es interesante incluir en este punto una mención al concepto de gobernanza. El trabajo muestra, en concordancia con buena parte de la bibliografía sobre gobernanza, que la producción de orden y sentido en una comunidad determinada (núcleo central del concepto de gobernanza), puede no ser sólo el resultado del accionar solitario del estado a través de los instrumentos clásicos que producen decisiones colectivizadas. Los instrumentos de la gobernanza clásica, el poder imperativo, la producción unilateral de orden y la potestad de obligar a terceros, si bien siguen siendo parte fundamental y necesaria del acervo herramental del estado, se combinan con otros instrumentos cuyos propósitos son la producción consensuada, voluntaria y participativa de orden social. Estos nuevos instrumentos y modalidades de articulación social crean nuevos modelos de gobierno de las comunidades (o al menos, de ciertas dimensiones de sentido en esas comunidades), en los que la producción de bienes y servicios socialmente valorados se basan en dinámicas de coordinación y cooperación entre distintos actores, entre ellos, los estados y sus gobiernos. Gobernanza alude a la manera en que el orden, y los bienes y servicios resultantes, son producidos en una comunidad, y actualmente, estas formas de producción de orden están rebasando los tradicionales instrumentos unilaterales del estado.

Este trabajo muestra esferas en donde el despliegue de la capacidad relacional del estado y la coproducción de bienes y servicios con actores no estatales, han promovido resultados en general favorables. En el artículo se ofrecen evidencias de una capacidad del estado mendocino para promover instancias voluntarias de coproducción de servicios, las cuales se vieron formalmente institucionalizadas en las agencias estudiadas. Los logros obtenidos por estas agencias en la producción de bienes, servicios y el cumplimiento de normas, incrementó la dotación de esta capacidad a disposición del estado, la cual se ha desplegado en el desarrollo de otras instancias de cooperación y en la consolidación de las

existentes. No obstante ello, no todas las esferas de política pública son pasibles de esquemas de cooperación público-privada como los estudiados.

El trabajo puede cuestionar también las definiciones del poder como una dotación fija, cuya distribución implica siempre un juego suma-cero. En el caso de Mendoza, una transferencia de competencias previas del estado a un espacio de coproducción con otros actores no estatales puede ser rápidamente interpretada como una pérdida de poder. Dos reflexiones se imponen en este punto. En primer lugar, los logros de estas agencias han incrementado los bienes a disposición de la comunidad e indirectamente, la legitimidad del estado, por lo que consecuentemente, puede haberse incrementado su poder para emprender otras iniciativas o convocar a los ciudadanos. En segundo lugar, en una sociedad democrática, debe promoverse el incremento del poder de la comunidad para proveerse de los bienes y servicios disponibles para todos, más que sólo el poder neto del estado, aunque éste sea indiscutiblemente necesario. No hay gobernanza democrática y justa sin presencia del estado (Pierre y Peters, 2000), pero el poder que debe generarse en una comunidad para asegurar la democracia y la igualdad, rebasa los límites del estado.

La capacidad relacional del estado y la posibilidad de establecer acuerdos público-privados dependen de numerosos factores. Este trabajo aporta elementos de juicio para identificar algunos factores explicativos. En primer lugar, la capacidad relacional depende de dotaciones previas de capital social. El trabajo mostró cómo la existencia de vínculos previos entre actores públicos y entre actores públicos y privados facilitó el despliegue de una capacidad relacional que desembocó en la creación de las agencias. En segundo lugar, un ambiente político abierto y competitivo, promueve transparencia y previsibilidad entre los actores. Este contexto facilita experiencias de gestión compartida.

La capacidad de establecer acuerdos público-privados y mantenerlos en el tiempo también es el producto de las cualidades de los diseños organizacionales. El trabajo muestra que diseños que institucionalizan la cooperación y en especial, el involucramiento privado, generan incentivos para la reproducción permanente de esta asociación, la cual se consolida con la materialización de rutinas y procedimientos constitutivos. Finalmente, la capacidad relacional y la posibilidad de establecer experiencias de coproducción de políticas dependen de las cualidades del sector no estatal. El trabajo muestra que organizaciones empresariales consolidadas y representativas, son capaces de demandar al estado un involucramiento en las políticas públicas de mayor calidad. La capacidad estatal se ve fortalecida por una sociedad que reconoce la importancia del estado y su rol en el diseño e implementación de políticas, y exige consecuentemente, estructuras gubernamentales preparadas para el ejercicio de esas funciones.

## Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de Guillermo Alonso, Cristina Brachetta, Fernando Isuani, Oscar Madoery, Guillermo Schweinheim y tres árbitros anónimos, además de los que oportunamente recibiera de Roberto Martínez Nogueira

## NOTAS

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el trabajo de investigación llevado a cabo por el autor en el marco de su tesis de doctorado *“Gestión público-privada en la reforma del estado en el nivel provincial. Creación de agencias descentralizadas en los años noventa en la provincia de Mendoza”*, defendida en la Universidad de Buenos Aires (Bertranou, 2009)

<sup>2</sup> El trabajo brinda evidencias del desarrollo de estas agencias hasta el año 2009.

<sup>3</sup> Para recuperar las recomendaciones del Consenso de Washington, al mismo tiempo que una revisión de las mismas, se sugiere la lectura del artículo de John Williamson (1998).

<sup>4</sup> Ver el trabajo de Juan Carlos Torre (1998) sobre la dinámica política de las reformas.

<sup>5</sup> Referida a este primer tramo de reformas existe una amplia literatura que analiza la orientación y los resultados de los procesos encarados en términos de la impronta del ya mencionado *Consenso de Washington* y su inocultable influencia y difusión (Bulmer-Tomas, 1997; Altimir, 1998; Stallings y Peres, 2000; Taylor y Vos, 2001; Lora, 2007).

<sup>6</sup> Ver el trabajo de Oszlak (2005) sobre deterioro de las capacidades estatales en Argentina en tres sectores: agropecuario, agroalimentario y de telecomunicaciones. El proceso de deterioro encuentra su explicación en las modalidades que adquirió el proceso de reestructuración estatal durante toda la década de los años 90.

<sup>7</sup> Argumentos coincidentes con el de Osborne y Gaebler se encuentran en Barzelay y Armajani (1999).

<sup>8</sup> Estos países son clasificados por los autores (Pollitt y Bouckaert, 2004) de acuerdo a las intenciones principales de estos países en el proceso de reforma, y que se sintetizan en cuatro (Ms):

Maintain (Alemania), Modernize (Francia, Países Bajos, Suecia, Italia, Finlandia, Bélgica), Marketize (Australia y Nueva Zelanda) y Minimize (EE.UU.). Hay casos intermedios (Canadá y Reino Unido).

<sup>9</sup> Para un análisis desde América Latina de estas agencias, ver Bresser Pereira (1999). Para un análisis sobre la reversión reciente de esta tendencia de especialización, ver Christensen y Laegreid (2007).

<sup>10</sup> Para el análisis del cooperativismo vitivinícola al momento de la privatización de Giol, ver Fabre (2005).

<sup>11</sup> José Octavio Bordón (1987-1991), Rodolfo Gabrielli (1991-1995) y Arturo Lafalla (1995-1999).

<sup>12</sup> Una opinión contraria, que incluye a Giol en la ola privatizadora nacional, puede encontrarse en Lacoste y Bustelo (2004:431).

<sup>13</sup> Los Bancos ingresaron en el período democrático como Sociedades de Economía Mixta (pública y privada) y fueron convertidos en Sociedades del Estado durante la gobernación radical de Santiago Felipe Llaver (1983-1987).

<sup>14</sup> Lacoste y Bustelo (2004) afirman que “...En líneas generales, las privatizaciones mendocinas fueron muy distintas a las nacionales ejecutadas por Menem: en la provincia se alcanzó un mayor equilibrio entre el capital extranjero y el local, entre las grandes firmas y las pequeñas redes de cooperativas. Además, no se registraron en Mendoza los escándalos de corrupción que empaparon constantemente las privatizaciones menemistas en el orden nacional. Finalmente, los organismos de control, tanto el EPAS como el EPRE, también fueron mejor diseñados y gestionados que sus homólogos nacionales...” (p. 436).

<sup>15</sup> En el estudio de estas APP se realizó un exten-

so análisis documental que incluyó la legislación, los estatutos, las memorias anuales y las actas de sus Consejos, entre otros documentos e información periodística. Se realizaron también entre 2008 y 2009, 28 entrevistas a funcionarios y ex funcionarios, empresarios, profesionales de las APP y académicos.

<sup>16</sup> *Bodegas de Argentina* integra de todas maneras la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) y otras instituciones de la política vitivinícola. Recientemente, el Centro de Bodegueros y Viñateros del Este también se retiró del FVM, aunque sigue en la COVIAR.

<sup>17</sup> Luego fue aceptado como fuente de financiamiento de la COVIAR.

<sup>18</sup> La COVIAR es una institución creada a imagen y semejanza del FVM por Ley Nacional N° 25.849, para llevar adelante el Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI). La COVIAR está compuesta por un Directorio de 17 miembros: 12 del sector privado y 5 del sector público, y los recursos para implementar el PEVI provienen de contribuciones obligatorias a cargo de los establecimientos vitivinícolas por la elaboración de vino, mostos o por kilo de uva.

<sup>19</sup> Acuerdo HTC N° 4.342, 6 de junio de 2007. El Tribunal en su decisión, al igual que en el caso del IDR, se apoyó en la Constitución pro-

vincial (Art 182°), en la Ley de Procedimientos administrativos de la Provincia (N° 3799, Art 1°: *Las haciendas privadas, servicios o entidades en cuya gestión tenga intervención el Estado, quedan comprendidas en el régimen de control instituido por esta ley...*), y en la Ley orgánica del HTC (N° 1003, Art 20°: *La obligación de rendir cuentas comprende, sin excepción alguna, a todos los Poderes Públicos... que administren caudales de la Provincia, como asimismo a las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada (cualquiera fuera su denominación: Asociaciones, Fundaciones, Cooperadoras, etc...) que, transitoria o permanentemente reciban subsidios o subvenciones del Estado.*)

<sup>20</sup> El acta de intención firmada por todos sus socios data de 1998, aunque el acta fundacional es de un año posterior, y la resolución de aprobación de su estatuto es ya del año 2000.

<sup>21</sup> Ver el concepto de *isomorfismo institucional* en Di Maggio y Powell (1991).

<sup>22</sup> Para un recorrido sobre los distintos tipos de gobernanza, recomiendo el muy buen libro de Pierre y Peters (2007) ya citado. Sugiero la lectura de Aguilar Villanueva (2007) y Peters (2007) para encontrar interesantes reflexiones sobre gobernanza y rol del estado.

## BIBLIOGRAFÍA

**Aguilar Villanueva, Luis (2007):** “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Octubre, Caracas, pp. 5-31.

**Alonso, Guillermo (2007):** “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

**Altimir, Oscar (1998):** “Desigualdad, empleo y pobreza”, en O’Donnell, Guillermo y Víctor Tokman (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp 23-54.  
**Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (1999),** *Atravesando la Burocracia*, en Shafritz, Jay y Albert Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, FCE.

**Bertranou, Julián (1999):** “Política y estrategias en la reforma social de Mendoza”, en Cavarozzi, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, BID/Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, pp. 93-105.

**Bertranou, Julián (2001):** “El FIDES y la reforma del estado en la Provincia de Mendoza”, ponencia presentada al Congreso del CLAD, Buenos Aires.

**Bertranou, Julián (2009):** *Gestión público-privada en la reforma del estado en el nivel provincial. Creación de agencias descentralizadas en los años noventa en la provincia de Mendoza*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.

**Bill Chavez, Rebecca (2004):** *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.

**Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999):** *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, Eudeba/CLAD.

**Bulmer-Thomas, Víctor (1997):** *El nuevo modelo económico en América Latina*, México, FCE.

**Christensen, Tom y Per Laegreid (2007):** “Reformas post Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N° 2, 539-564.

**Di Maggio, Paul y Walter Powell (1991):** “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, en Powell y DiMaggio (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, Chicago University Press, pp. 63-82.

**Evans, Peter (1996):** “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, 24(6), 1119-1132.

**Fabre, Paula (2005):** *La privatización de Bodegas y Viñedos Giol. Una experiencia exitosa*, mimeo, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

**Fernández de Caloio, Alicia, et al. (1999):** *Reforma del Estado y estrategia de desarrollo. El proceso de reforma en Mendoza a partir de 1996*, Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

**Fanelli, J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1990):** “Growth and structural adjustment in Latin America. Where we stand”, Buenos Aires, *Documento CEDES* N° 57.

**Gervasoni, Carlos (2006):** *A rentier theory of Subnational Authoritarian Enclaves: The Politically Regressive Effects of Progressive Federal Revenue Redistribution*, trabajo preparado para el encuentro anual de la American Political Science Association, Philadelphia.

**Haggard, Stephan (1998):** “La reforma del Estado en América Latina”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 11 (Junio 1998), Caracas, pp 187-230.

**Hilderbrand, Mary y Merilee Grindle (1997):** *Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?*, en Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 31-62.

**Hirschman, Albert (1977):** *Salida, Voz y Lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Kaufmann, Franz-Xavier (1985):** “The relationship between Guidance, Control and Evaluation”, en Kaufmann, Majone y Ostrom, eds., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter de Gruyter, pp 3-24.

**Hood, Christopher (1985):** “The hidden public sector: the ‘Quangocratization’ of the world?”, en Kaufmann, Majone y Ostrom, op. cit.

**Kooiman, Jan (1993):** “Social-political governance: Introduction”, en Kooiman, Jan, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, New York, Sage, pp 1-20.

**Lacoste, Pablo y Gastón Bustelo (2004):** “Democracia y Globalización (1983-2003)”, en Roig Arturo et al. (2004), *Mendoza a través de su historia*, Mendoza, Caviar Bleu, Editora Andina Sur, pp 407-451.

**Lora, Eduardo (ed.) (2007):** El estado de las reformas del estado, BID, Washington.

**Moore, Mark (2006):** “Creando valor público través de asociaciones público-privadas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34, febrero, pp. 5-50.

**O'Donnell, Guillermo (2008):** “Acerca del estado y la democracia”, ponencia presentada en XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.

**Osborne, D. y Gaebler, T. (1994):** *La Reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós.

**Ostrom, Elinor (1996):** “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development”, en Evans, Peter, ed., *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, GAIA Research Series, University of California, Berkeley, pp- 85-118.

**Oszlak, Oscar (1999):** “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en *Aportes*, Año 6, N° 14, Buenos Aires, pp 73-99.

**Oszlak, Oscar (2005):** “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner”, ponencia presentada al X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

**Peters, B. Guy (2007):** “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, pp. 33-49.

**Pierre, Jon y Guy Peters (2000):** *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.

**Pierre, Jon y Guy Peters (2007):** *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, New York, Palgrave Macmillan.

**Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004):** *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.

**Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000):** “The subnational politics of economic adjustment”, *Comparative political studies*, N° 33 (4), 419-451.

**Skocpol, Theda (1989):** “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta* N° 50, 1989, pp. 71-122, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

**Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000):** *Crecimiento, Empleo y Equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Capítulo III.

**Taylor, Lance y Rob Vos (2001):** “Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza”, en Ganuza, Enrique et al. (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza. América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, CEPAL/PNUD/EUDEBA, pp. 13-76.

**Torre, Juan Carlos (1998):** *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

**Vernis Doménech, Alfred (2005):** “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 33, octubre, pp. 61-100.

**Williamson, John (1998):** “Revisión del Consenso de Washington” y comentarios al texto, en Emmerij Louis y José Núñez del Arco, *El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*, Washington, pp 51-65.

## DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

### **Normas legales**

- Tratado Interprovincial Mendoza-San Juan, 17/11/94
- Ley Provincial 6216 (Fondo Vitivinícola Mendoza)
- Decretos provinciales: 305/95 (Reglamentación FVM); 167/96 y 889/96 (Reforma del Estado); 1.468/02 (Reglamentación FVM); 351/07 (Compensación de cupos); 375/08 (Cupo de vinificación); 406/08 (Compensación de cupos).
- Resolución 330/2000, Dirección de Personas Jurídicas (Personería jurídica IDR).

### **Documentos**

- Estatuto del IDR
- Estatuto de PM
- Actas del Consejo de Administración de ProMendoza: 1996-2007
- Actas del Consejo de Administración del IDR: 2000-2007
- Actas del Comité Ejecutivo del IDR: 1999-2008
- Actas del Consejo de Administración del FVM: 2000-2001
- Memorias Anuales de ProMendoza: 1996-2007
- Memorias Anuales del IDR: 2000-2007
- Memorias Anuales del FVM: 1995-2007
- Fallos e Informes Generales HTC: FVM: 1994-2006; PM: 2007; IDR: 2007.

40

### **Información periodística**

- Diario Los Andes: 1998-2008
- Diario Uno: 2000-2008
- MDZol: 2007-2008
- Día a Día del Vino: 2000-2007

---

### **PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Bertranou, Julián (2011) "Estado y agencia público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza", *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 7-40. UNL, Santa Fe, Argentina.

---