

# **Relación público-privado en municipios**

## **Identificación de capacidades institucionales para el crecimiento económico<sup>1</sup>**

**Adrián Darmohraj<sup>2</sup>**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA. II. LA IMPORTANCIA DE LAS REGLAS DE JUEGO PARA COMPRENDER LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN MUNICIPIOS. III. CAPACIDADES ORGANIZACIONALES MUNICIPALES Y RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON ACTORES CLAVES. IV. ÁMBITOS DE NEGOCIOS PARA LA INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN MUNICIPIOS. V. CONDICIONES DE NEGOCIOS EN MUNICIPIOS. ATRACTIVOS E INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN. VI. METODOLOGÍA. 1. Selección de informantes clave y entrevistas. VII. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS: CORONEL SUÁREZ, BALCARCE, SALTO Y PERGAMINO. 1. Algunos criterios de comparación. VIII. CUATRO CIUDADES EN PERSPECTIVA COMPARADA. 1. Reglas de Juego y relación con otros actores. Los límites de la formalidad y las alternativas informales. IX. CAPACIDADES ORGANIZACIONALES: LO QUE PUEDE HACER UN ÁREA MUNICIPAL DE PRODUCCIÓN. X. RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON ACTORES CLAVES. LA IMPORTANCIA DE LOS VÍNCULOS. XI. CONDICIONES DE INVERSIÓN. ATRACTIVOS E INCENTIVOS; LO QUE LAS CIUDADES OFRECEN Y LO QUE PODRÍAN OFRECER. XII. REFLEXIONES FINALES. XIII. SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO LOCAL. XIV. REFERENCIAS. XV. NORMATIVA CONSULTADA. XVI. DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL. XVII. ENTREVISTADOS. 1. Ciudad de Coronel Suárez. 2. Ciudad de Salto. 3. Ciudad de Pergamino. 4. Ciudad de Balcarce.

## **I. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA**

Desde finales de los años 80 la relación entre el Estado y el mercado en casi todo el mundo comenzó a sufrir transformaciones importantes. Con el fin del comunismo, y el surgimiento de nuevos actores y nuevas relaciones de poder en el marco de un sistema capitalista globalizado, se generó un nuevo debate, tanto en los ámbitos académicos como políticos, acerca de cuáles serían los nuevos roles y funciones que el Estado debe asumir para garantizar el funcionamiento del mercado y el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad.

Según OSBORNE (1994), para tener éxito en el mercado global supercompetitivo actual, las corporaciones necesitarían que los distintos factores de

---

<sup>1</sup> Trabajo galardonado con la Primera Mención del V premio sobre «Las Administraciones Públicas Iberoamericanas» 2005 INAP España.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política. Docente e Investigador de la Universidad de San Andrés. Argentina. Doctorando del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Universidad Complutense de Madrid.

producción sean de la mejor calidad posible: los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. En consecuencia, esto hace que los diversos roles del gobierno, en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura, sean hoy mucho más importantes que hace treinta años.

Como señalan algunos, si el espacio local hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global, únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental y los nudos —las ciudades— quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación donde el nudo local es un elemento importante; donde tiene sentido plantear el fortalecimiento de sus proyectos e interacciones internas, sin las cuales la presencia en las líneas de la red global carecería de sentido. La doble lógica del territorio obliga a los ámbitos urbanos a moverse en una doble dirección. Por un lado, se hace necesario aceptar la naturaleza relacional del territorio y desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, deben actuar como un actor internamente fortalecido y vertebrado, poniendo en valor sus capitales humanos, sociales y ambientales, que les permitan actuar de forma cohesionada. (Blanco y Gomà, 2003).

Desde esta perspectiva, el rol del Estado (tanto sea nacional provincial o municipal) como prestador directo de servicios y único agente impulsor del desarrollo, no tendría cabida en la realidad actual. No sólo porque ha demostrado ciertas deficiencias en el ejercicio de ese rol, sino porque existen nuevos actores con mayores capacidades operativas y flexibilidad en el campo de los negocios y el mercado. En este sentido, los gobiernos locales no escapan a esta realidad y han sido fuertemente afectados por los cambios relacionados a la incorporación de nuevas tecnologías que cambian con rapidez, y una competencia global intensa asociada a esos cambios.

Por otro lado, si los líderes de negocios pretenden optimizar sus beneficios y encontrar un lugar donde desarrollarse con un mínimo marco de estabilidad, necesitan entender la dirección en la cual trabaja el gobierno local; el marco institucional en el cual son hechas las políticas públicas, y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos. Como señala Dunlop (1980), un entrenamiento efectivo para los líderes de negocios debe proveer más entendimiento de las oportunidades, para que los gerentes privados tengan una actitud proactiva en ayudar a la resolución de problemas públicos, de modo tal de hacer coincidir los intereses públicos y aquellos propios de la firma privada.

A su vez, si el gobierno local pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de negocios para el sector privado, debería manejar información actualizada y conocer las herramientas de gestión y negociación que le permita ubicarse como un actor dinámico eficien-

te y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno. De esta manera, la interrelación entre lo público y lo privado comienza a concitar cada vez más la atención de gobernantes, empresarios, inversores, consultores y de todos aquellos preocupados por entender las variables que determinan el crecimiento de la economía y el bienestar de una sociedad.

En el nivel local de gobierno, este tipo de interacción podría constituir una salida posible, a situaciones de estancamiento y fuerte vulnerabilidad para el crecimiento económico que poseen muchos municipios pequeños en vía de desarrollo. En la actualidad, muchas localidades son estremecidas por fuerzas importantes del ambiente externo, sobre las cuales no tienen control. Cada vez más empiezan a sentir el impacto de la revolución de la tecnología y la comunicación, que permite a las empresas ubicarse en lugares con costos menores o con condiciones de trabajo más atractivas.

Cuando una ciudad pierde su atractivo se desatan fuerzas que empeoran la situación. Por ejemplo, cuando una compañía o industria importante asentada en una ciudad desaparece debido al mal manejo del negocio, o a una infraestructura desgastada de la comunidad, muchas veces disminuyen las ganancias en los negocios y los empleos; los precios de los inmuebles bajan y la infraestructura se deteriora. Esto comúnmente acelera la emigración de residentes y negocios, lo que ocasiona una importante disminución del turismo, en el caso que lo posea. La falta de empleo conduce a mayores necesidades sociales y la imagen de la ciudad se deteriora. En estos casos los gobiernos suelen aumentar los impuestos para mantener la infraestructura sobre la base de contribuyentes cada vez más restringida, mientras que los impuestos elevados sólo aceleran el éxodo de recursos.

A este tipo de situaciones problemáticas, debemos agregar el hecho de que una gran parte de las decisiones de gestión están reguladas por normativas que excede a las competencias municipales. Dependiendo de la legislación de cada provincia o región, hay municipios que no tienen atribución directa sobre la regulación de determinados servicios públicos, el cobro de impuestos a la producción, el trabajo y la propiedad; la diagramación del recorrido del transporte público, la fijación de tarifas diferenciales de luz, agua, gas, teléfono, entre otras limitaciones. Esta situación reduce fuertemente el margen de maniobra de la gestión de los intendentes a la hora de promover su ciudad.

Hasta el momento no se ha constituido un enfoque de análisis que identifique y sistematice las estrategias y herramientas de políticas públicas que agilicen la relación público privado en el ámbito local y, por ende, la consecución de negocios que posibiliten el crecimiento económico. Aún no se ha desarrollado una mirada equilibrada, desde el punto de vista teórico y práctico, entre la exploración de ámbitos de negocios que contemplen el rol del gobierno local y su modelo de acción; y un enfoque que analice el accionar privado como un aliado estratégico en la formulación e implementación de políticas promotoras de negocios en el nivel local. Es decir, una mirada que

investigue la perspectiva privada de negocios y a su vez la visión política y pública, ambas en permanente interacción y con vistas a la promoción del crecimiento económico local.

En el caso de los municipios, (más que en ámbitos nacionales o regionales), la proximidad física e interacción inmediata entre actores públicos y privados vuelve necesaria la complementariedad, dándole a este vínculo una relevancia y un potencial considerable para crear alternativas de inversión y crecimiento económico locales. Esto nos conduce a pensar que los gobiernos locales podrían manejar información acerca de quién desearía vivir y trabajar en su ciudad; bajo qué condiciones y con qué expectativas, de modo de poder ofrecer al sector privado un espacio territorial propicio para vivir, invertir y crecer.

Según KOTLER (1994), algunas ciudades no logran anticipar los cambios y simplemente resisten los efectos negativos de dichos cambios. Van a la deriva hasta que son sacudidas por crisis importantes que las hacen perder empresas, residentes y turistas. Sólo entonces, y en el mejor de los casos, los funcionarios públicos y directivos de empresas interesados se apresuran a formar comisiones encargadas de salvar a su localidad.

En la actualidad pocos gobiernos locales pueden articular una visión estratégica de lo que proponen ser en los próximos diez o veinte años. Todos desean industrias prósperas, elevar los ingresos reales y trabajos de más calidad, pero no logran implementar un plan de acción<sup>3</sup>.

No todos los municipios de un país o región se encuentran en las mismas condiciones. La heterogeneidad de contextos puede ser muy elevada. Algunas economías locales logran cierta diversificación productiva, mientras que otras están dominadas por una sola industria o negocio. Algunas son centros de servicios, mientras que otras son comunidades agrícolas. En un momento una localidad podría ser próspera, dinámica, bien posicionada para el crecimiento y para un mayor desarrollo, y en el siguiente momento perder empleos, negocios y residentes.

Desde nuestra perspectiva, el gobierno local tendría una alternativa posible: interactuar con los demás actores estratégicos promoviendo la construcción de un espacio territorial competitivo que favorezca al desarrollo local a largo plazo. En esta dirección, podría facilitar a las empresas el acceso a una serie de servicios e insumos que fortalezcan su posición en los mercados, mejorando su productividad y competitividad, tanto para profundizar el proceso espontáneo mediante políticas adecuadas, como para ayudar a crear capacidades necesarias en los actores socioeconómicos, disminuyendo barreras y restricciones al progreso. Por ello la acción conjunta entre sector público y

<sup>3</sup> Hasta el año 1999, no más de 10 municipios argentinos habían logrado consolidar la realización de un plan estratégico viable que permitiera proyectar el modelo de ciudad deseable en los próximos diez años. Ver DARMOHAJ, *et al.*, *Planificación estratégica municipal. Modelos participativos de gestión*. Grupo Sophia Buenos Aires, 1999.

sector privado en el ámbito local resultaría clave. El sector privado podría contribuir con conocimiento especializado, información o habilidades, mientras que el sector público podría ofrecer fuerzas únicas para reunir tierra, acceso a mercados exentos de impuestos, asegurar la zonificación y permisos para garantizar que los proyectos se lleven a cabo y proporcionar varios incentivos necesarios para atraer el capital privado.

Es importante destacar que esta alternativa va mucho más allá de la simple posesión de un recurso o un atractivo. El tamaño, la ubicación geográfica o cualquier otro atributo no garantizan por sí solos la vitalidad económica de un municipio. Como señala MADOERY (1999), es innegable que las ventajas de las ciudades grandes están dadas en términos de infraestructuras, equipamiento, accesibilidad, economías de escala, aglomeración, servicios, funciones calificadas, investigación y desarrollo. Pero las ciudades medias y algunas pequeñas, también pueden presentar ventajas en cuanto a mayor flexibilidad, cooperación, solidaridad social, sinergias público-privadas, y procesos de toma de decisiones.

En aquellas localidades pequeñas que atraviesan dificultades económicas importantes, el rol del gobierno municipal como iniciador de esas sinergias público-privadas se presentaría como un factor clave a la hora de plantear estrategias para reactivar o impulsar la economía local. Su capacidad de acción para la promoción de ámbitos de inversión y las políticas regulatorias sobre dichos ámbitos, constituirían la información de base para cualquier posible inversor interesado en pequeños distritos.

Sin lugar a dudas, aquellas ciudades que lograron desarrollar una economía diversificada o el potencial para diversificarse, están motivados para desarrollar un portafolio combinado y diversificado que lo protegiera contra la dependencia de una sola industria o sector. Pero no todas las ciudades están en condiciones de hacerlo. Esta actitud de cautela hacia el riesgo, sería tanto más necesaria cuanto mayor sea la concentración de la estructura productiva de una región en un reducido grupo de productos o servicios, y cuanto mayor sea la incertidumbre asociada a sus ciclos productivos.

A continuación comenzaremos a reflexionar sobre el primer factor determinante de la capacidad institucional de un municipio para generar oportunidades de crecimiento económico: el marco institucional o «las reglas de juego» que condicionan el accionar de cada uno de los actores.

## **II. LA IMPORTANCIA DE LAS REGLAS DE JUEGO PARA COMPRENDER LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN MUNICIPIOS**

La interacción entre los individuos o grupos interesados en una temática pública se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, por ello remar-

car el papel de las instituciones se vuelve central dado que rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos. Como señala REPETTO (2003), las reglas de juego constituyen un aspecto clave en la construcción de capacidades institucionales para identificar problemas y diseñar y gestionar una política pública donde participen multiplicidad de actores, en la cual la interacción reglada entre éstos marque el tono del proceso. Es decir, determinar quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las posibles coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo.

Otros autores sostienen que el desarrollo institucional resulta sumamente relevante para explicar la relación entre público y privado, dado que existe una correlación entre las instituciones y el grado de estabilidad del marco de regulaciones determinante de la evolución de las inversiones. En una economía basada sobre la propiedad privada, la seguridad jurídica no es sólo una condición necesaria de la existencia misma de los mercados sino también de la inversión que garantice la reproducción del sistema. (Fanelli y Frenkel. 1996).

En principio, hablar de reglas de juego supone considerar un espectro de variables muy amplio y heterogéneo, tales como los supuestos de los actores intervinientes en la relación, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados por cada parte, los espacios y márgenes de acción política, la naturaleza moderada o maximalista de las demandas o las oportunidades de formación de coaliciones (North 1995).

Es importante tener en cuenta que la dimensión informal de las reglas de juego, excede a un enfoque técnico-normativo y abarca aspectos sociológicos económicos y políticos que requiere del aporte de otras disciplinas. A los efectos del análisis, y dentro del extenso abanico de aspectos que conforman las reglas de juego que regulan la relación entre el sector público y el sector privado, trataremos de definir conceptualmente las variables que servirán a nuestro análisis de casos específicos.

Para ello, tomaremos inicialmente los aportes de ACUÑA y TOMMASI (1999), quienes definen a las instituciones formales e informales como distribuidoras de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores del sistema social realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo diferentes estructuras de incentivos para el comportamiento.

Este análisis establece que las instituciones o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice) Vale destacar que en la vida real, rara vez resulta uno u otro tipo de regla en estado «puro» sino que tiende generalmente a reflejarse en variantes mezclas causales de institucionalidad formal e informal.

Tomando como válido dicho enfoque, podemos señalar que existen diversos tipos de reglas clasificadas en función del nivel de su dominio. Las reglas del primer nivel son denominadas «**R1**», y tienen que ver con el establecimiento de resultados o contenidos bien específicos. Por ejemplo, en nuestro caso, el aumento de la inversión privada a través de un plan municipal de incentivos a la pequeña y mediana empresa. En este caso el Plan establece las condiciones de elegibilidad individual y regional, así como las condiciones y recursos para su proceso de implementación. En equilibrio la regla es tomada como dada: los actores pueden maximizar sus intereses implementando estrategias en función de sus recursos, ideologías e intereses, y la estructura de opciones definida por las reglas más creíbles. De este modo los potenciales beneficiarios (que no siempre están claramente definidos) pueden aprovechar o no el Plan, aceptarlo con reservas, u optar por otra alternativa. En definitiva las reglas de nivel R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación a temas puntuales.

Siguiendo esta lógica, las reglas de segundo nivel, denominadas «**R2**», determinan aquellas reglas que definen resultados específicos (las de nivel R1) Este caso estaría dado por una ley que identifica a los tomadores de decisiones y la forma en que deciden las reglas de menor nivel. Por ejemplo la normativa provincial que regula las atribuciones de los municipios cae dentro de la categoría de R2 formal. En nuestro caso la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Buenos Aires. La inclusión de organismos internacionales de financiamiento o de organizaciones ligadas a la investigación y el desarrollo tecnológico en la decisión del formato y naturaleza del Plan, constituye un ejemplo de R2 informal.

Las reglas de tercer nivel, «**R3**», son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2), que a su vez determinan a las de nivel R1. Las reglas R3 definen quién y como se hacen las reglas en términos generales, es decir más allá de asuntos específicos como los que competen a R1 y R2. Instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales a nivel social. Es decir que estas reglas definen la naturaleza del régimen político en términos generales. Ejemplos clásicos de R3 formales son, obviamente, las Constituciones. En nuestro caso las constituciones de la Provincia de Buenos Aires y de la República Argentina.

Este enfoque nos permite diferenciar no sólo niveles que delimitan el posible accionar estratégico de los actores sino también analizar diferentes actores, en diferentes contextos. Es decir, el modelo de R1, R2 y R3 es adaptable a los diferentes ordenes de gobierno (local provincial y nacional) Con lo cual, si quisiéramos entender cuales son las reglas de juego que rigen a actores públicos y privados en ámbitos específicos, podríamos comenzar nuestro estudio identificando cuáles son las eventuales R1, R2 y R3 más relevantes a nuestro objeto de análisis. A su vez dicho enfoque nos permitirá abordar cuestiones tales como el margen de maniobra de actores públicos locales y privados en general, frente a procesos de negociación puntuales.

Este enfoque nos señala que la existencia de distintos niveles de reglas posibilita el juego estratégico de los actores, en la medida en que si se encuentran constreñidos por los límites que impone el nivel R1, para realizar sus intereses, tienen la posibilidad de cambiar sus estrategias de juego hacia niveles más altos de acción con el objeto de modificar las reglas de menor nivel, o cambiar de juego. A continuación analizaremos otros dos factores de influencia sobre la relación público-privado en municipios, nos referimos al grado de «capacidades organizacionales» del gobierno local y su grado de «relación con actores claves.»

### **III. CAPACIDADES ORGANIZACIONALES MUNICIPALES Y RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON ACTORES CLAVES**

Para poder captar y promover oportunidades de inversión en sus distritos, sería necesario que los gobiernos locales pudieran alcanzar determinado nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales en las áreas burocráticas dedicadas a los ámbitos de promoción productiva y económica, comúnmente conocidas como «Secretaría» o «Dirección» de la Producción. Estas áreas burocráticas deberían ser responsables formales de agilizar y eficientizar la vinculación con aquellos actores del sector privado interesados en ámbitos de negocios en el distrito.

En este sentido, es importante aclarar que cuando nos referimos al concepto de «capacidad organizacional» estamos refiriéndonos al grado de desarrollo de éstas áreas burocráticas municipales, en términos de la eficacia administrativa; el nivel de formación de los cuadros técnicos, el reclutamiento de los mismos, el tamaño de la unidad (cantidad de personal), sus recursos financieros (presupuesto-partida anual) y el nivel jerárquico que ocupa en la estructura municipal (Secretaría, Subsecretaría, o Dirección).

Ahora bien, un elevado nivel de capacidades organizacionales sería condición necesaria pero no suficiente para lograr un elevado nivel de capacidades institucionales que permitieran desarrollar vínculos sólidos y duraderos entre sector público y privado para el desarrollo de negocios en municipios. También se necesitaría que el gobierno local, fundamentalmente a través de su intendente, desarrollara una importante red de vinculación con otros actores (nacionales, provinciales, internacionales, del tercer sector.) que permita abrir posibilidades de alianzas o coaliciones para eficientizar condiciones de negociación.

En este sentido, el concepto de «conectividad externa» propuesto por Evans (1996) permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combina capacidades administrativas con capacidades políticas. Para promover la iniciativa de inversión privada se necesita algo más que un aparato admi-

nistrativo aislado y dotado de coherencia funcional. Se necesita de una interacción política que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres contribuya a identificar quienes son los actores fundamentales en la arena política y que recursos pueden movilizar. Este enfoque pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas. Es decir que los representantes del gobierno local necesitarían desarrollar y actualizar permanentemente una red de relaciones con diferentes actores que eventualmente, podrían constituirse en aliados a la hora de encarar políticas de promoción de inversiones. Los vínculos del municipio con los gobiernos provincial y nacional, organismos internacionales y organizaciones de tercer sector son sólo algunos de las opciones posibles.

Las capacidades organizacionales y las relaciones con actores claves, deben servir para que el gobierno local pueda desarrollar una capacidad de adaptación a diferentes contextos y etapas que atraviesan los proyectos de inversión del sector privado. En este sentido el rol de gobierno local podría variar en diferentes formas. Según KOTLER (1994), una vez que una empresa o inversionista decide instalarse o reubicarse en algún lugar, el proceso de selección sigue dos etapas: la primera incluye la búsqueda y selección final de una región que ofrezca atractivos y ventajas económicas (costos de mano de obra, sindicalización del trabajo, proximidad a los mercados, proximidad a provisiones y recursos, proximidad a otras empresas, y calidad de vida.) Y la segunda incluye la selección de una sede dentro de la región elegida. El proceso de selección se reduce a sitios específicos donde otros factores entran en juego. Por lo general, si la empresa es importante, es asistida por consultores y expertos en negocios inmobiliarios, que reduce la elección de la sede a dos o tres lugares.

También es importante tener en cuenta que muchas veces la persona que identifica un problema, necesidad u oportunidad no sería necesariamente la que toma la decisión última de como se resolverá ese problema. Por lo tanto, los funcionarios locales podrían identificar al menos cuatro papeles posibles de las personas interesadas en iniciar un negocio.

- **Iniciador:** persona que reconoce un problema, necesidad u oportunidad y actúa, por ejemplo reuniendo información o mencionándola a otros
- **Influyente:** persona que participa en alguna etapa del proceso de toma de decisión y ejerce alguna influencia respecto a la decisión tomada.
- **Decisor:** Persona que tiene la autoridad para tomar la decisión final
- **Usuario:** persona que consume o utiliza el producto o servicio final.

Según esta clasificación, diferentes personas jugarían distintos papeles, o bien una persona podría desempeñar los cuatro a la vez. Tener presente esta característica permitiría un uso más eficiente de las capacidades organizacio-

nales y de las relaciones con otros actores al momento de negociar condiciones de inversión en el distrito.

En síntesis, conocer las etapas del proceso de selección de un lugar por parte de un posible inversor, o bien identificar que roles juegan los diferentes actores que participan en el proceso de negociación público privado, permitiría aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos para captar el interés del actor privado y conocer la dedicación del actor público. Es decir que conocer los tiempos, la capacidad de toma de decisiones de los participantes y sus respectivos márgenes de maniobra volvería más eficiente el proceso para ambas partes. Anticiparse a este tipo de cuestiones se presentaría como una cuestión clave.

A continuación delimitaremos cuáles serían los posibles ámbitos de negocios en los que el sector público municipal podría trabajar para captar potenciales inversionistas privados, y eventualmente «hacer uso» de esa modalidad institucional

#### IV. ÁMBITOS DE NEGOCIOS PARA LA INTERACCIÓN PÚBLICO PRIVADO EN MUNICIPIOS

Si bien las posibilidades de inversión pueden ser tan amplias como la enorme diversidad de oportunidades que ofrece el propio mercado en diferentes circunstancias, es necesario focalizar nuestra mirada en un conjunto, al menos tentativo, de los posibles ámbitos de negocios que podría ofrecer un distrito local. Siguiendo a KOTLER (1994), podríamos plantear una clasificación estándar dividida en cuatro categorías, a saber:

- a) *Visitantes*.—El mercado de visitantes consistiría en dos grandes grupos: visitantes de negocios en tránsito y visitantes de placer. **Los visitantes de negocios** podrían llegar a un lugar para asistir a reuniones de negocios o convenciones. **Los visitantes de placer** incluyen turistas que desean ver el lugar y viajeros que visitan a familia y amigos. Cada visitante gasta dinero en comida y alojamiento, productos locales y otros bienes y servicios. Estos gastos podrían tener un efecto multiplicador en los ingresos locales y el empleo.
- b) *Residentes*.—Un municipio puede desear que el número de trabajadores aumente por muchos años. Otros tienen tal atractivo que se encuentran abrumados por la inmigración de residentes y trabajadores nuevos que carecen de instalaciones para acomodar a todos. Algunas localidades hasta lanzan campañas de «desaliento» para limitar su desarrollo físico y de población, mientras que otras tienen a la captación de residentes como principal fuente de ingresos.
- c) *Comercio e industria*.—Por regla, las firmas comerciales evalúan a los lugares como destinos potenciales a partir de su ambiente de negocios

y medios regulatorios, la calidad de la fuerza de trabajo, la disponibilidad de beneficios infraestructurales, tales como el acceso a aeropuertos, así como por la calidad de vida. Las empresas también responden a estímulos de reubicación y a incentivos como las concesiones y postergación de impuestos, terrenos baratos y subsidios en la infraestructura. Dentro de esta categoría se incluyen establecimientos comerciales como manufactureros. Algunas ciudades puedan decidir si construyen una economía diversificada o basada en sólo algunas industrias especializadas.

- d) *Mercados de exportación.*—Un cuarto ámbito puede ser la exportación, es decir, la habilidad de una ciudad o región para producir artículos y servicios que otros lugares, gente y firmas desean adquirir. Para ello, el gobierno local podría desarrollar una agencia de exportación para que se ocupe exclusivamente del tema. Una agencia de exportación gubernamental puede ofrecer algún tipo de subsidio a los negocios locales, programas de entrenamiento; asistencia técnica para familiarizar a las empresas con los procedimientos de exportación; auspiciar exposiciones comerciales en el extranjero, abrir oficinas foráneas para llevar a los ejecutivos de negocios locales a misiones comerciales al exterior, para hacer contactos y levantar pedidos, entre otras actividades.

En síntesis, independientemente de la disponibilidad de diferentes ámbitos de negocios, las actividades de promoción de un gobierno local constituyen un elemento central a la hora de promover el crecimiento económico local. Si bien las mayor parte de las iniciativas deberían originarse en el sector privado, hay casos en que los negocios son pobres, los hoteles están vacíos y el desempleo aumenta sin parar, y el gobierno puede actuar como actor catalizador y activas fuerzas y recursos que parecen inexistentes.

En este sentido, el verdadero desafío es coordinar a todos los grupos de interés público y privado en un cuerpo de trabajo cohesivo que esté de acuerdo en los fines y medios que se persiguen. Con demasiada frecuencia, dentro del sector público, las agencias con responsabilidades agobiantes y competitivas conducen a la falta de acción o a acciones con propósitos contrarios. Parte de los actores del sector privado pueden no estar de acuerdo con la visión y ocasionan una fractura en el esfuerzo total. El reunir a todos los grupos dispares para apoyar una causa común requiere de liderazgo político. Por ello, el rol del intendente y su equipo de trabajo dedicado a la gestión resulta clave.

La tarea de promover y vender un lugar a sus visitantes, industrias o consumidores de exportación seleccionados es más dinámica, política y riesgosa que nunca. El desafío para los funcionarios locales es comprender mejor las necesidades, percepciones, preferencias y recursos de sus compradores potenciales, de modo de poder ofrecer condiciones de inversión acordes.

A continuación reflexionaremos sobre algunas de las variables a tener en

cuenta a la hora de pensar en las condiciones de inversión que debería reunir un municipio.

## V. CONDICIONES DE NEGOCIOS EN MUNICIPIOS: ATRATIVOS E INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN

Además de una buena definición de los posibles ámbitos de negocios a desarrollar, las localidades a través de sus gobiernos deben tener muy en claro cuáles son sus principales atractivos y de que manera podrían potenciarlos.

Siguiendo a KOTLER (1994) usaremos el término «atractivo» para identificar los puntos físicos y los eventos que agradan a los ciudadanos, residentes nuevos, visitantes, e inversionistas en un determinado distrito. En este sentido, los municipios podrían catalogarse de acuerdo a si no tienen ningún atractivo, de un sólo atractivo, de algunos atractivos, o de múltiples atractivos.

La mayoría de las ciudades pequeñas se ubican en el tercer grupo (algunos atractivos) Aunque una ciudad careciera de atractivos turísticos, quizá resulte interesante para compañías pequeñas que busquen un lugar que combine salarios modestos, una buena fuerza de trabajo y costos de terrenos e impuestos bajos. Algunas ciudades pueden poseer pocos atractivos, pero suficientes para alentar a visitantes y turistas aunque no los suficientes para mantenerlos ahí por más de un día. Además, un lugar no puede alterar su clima o terreno natural, pero puede añadir atractivos nuevos. Si tuviéramos que hacer una clasificación tentativa de posibles atractivos a identificar por parte de un municipio, podríamos sintetizarla en el cuadro número 2:

**CUADRO N.º 2**  
**Clasificación de atractivos**

Tipo	Característica
<b>Naturales</b>	Paisajes y peculiaridades que permiten algún tipo de ventaja de diferenciación.
<b>Comerciales</b>	La posesión de un volumen potencial de consumidores en determinados rubros o sectores puede convertir a una zona en "atractiva" para las inversiones comerciales. Poseer una zona comercial desarrollada atrae el interés de posibles inversores
<b>Culturales</b>	La organización de eventos constituye un recurso ampliamente difundido. Hay ciudades que organizan festivales, ferias y distintos eventos.
<b>Históricos</b>	Poseer una personalidad conocida o referencias históricas puede constituir un atractivo con potencial de explotación.

Observando estas características, podríamos decir que pocos lugares podrían desarrollar todos los tipos de atractivos. Una ciudad con excelentes atractivos podría estar afectada por el delito generalizado, la contaminación o servicios públicos ineficientes. El aire limpio y la gente amistosa pueden

no ayudar lo suficiente a una localidad que carece de transporte o acceso a mercados importantes. En el mismo sentido una excelente infraestructura no puede garantizar el desarrollo de una comunidad, aunque su ausencia sería un inconveniente serio.<sup>4</sup>

Ahora bien, aunque esta clasificación pueda resultar acotada o poco exhaustiva, nos permite un primer ordenamiento de las principales ventajas (o desventajas) que una ciudad puede ofrecer y que un gobierno local puede identificar a la hora de fijarse un plan estratégico de promoción.

Otra clasificación posible para determinar condiciones de negocios esta dada por la clasificación de «incentivos» a la inversión tanto formales como informales, divididos en tres categorías (Bachtler 1996):

- a) Incentivos monetarios directos (fiscales arancelarios, financieros)
- b) Incentivos no monetarios directos (acceso a mercados abastecedores, transporte, calidad de vida, investigación y desarrollo, clima de negocios, etc.)
- c) Otros incentivos monetarios (subsidios al mercado de trabajo, a la instalación, al terreno, etc.)

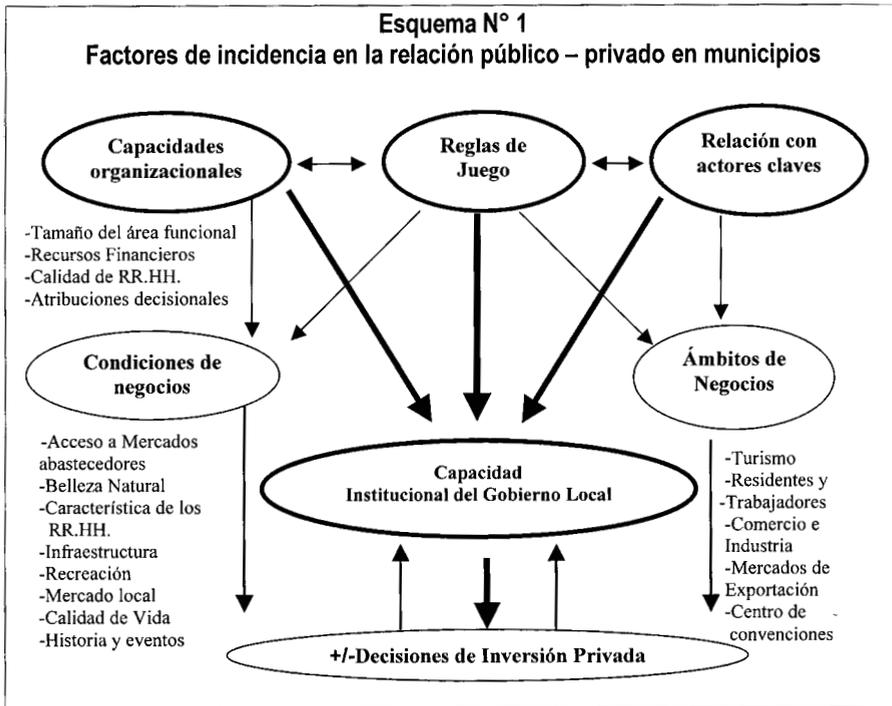
Ahora bien, en el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, el tipo «a» de incentivos es muy improbable debido a que el Régimen Municipal de Gobierno no le otorga a los municipios ese tipo de atribuciones fiscales o arancelarias y tampoco manejan partidas presupuestarias de relevancia destinadas a políticas locales de crédito. No obstante constituye un tipo específico de incentivo que podría ser aplicable desde el régimen provincial. En el caso de los incentivos «b» y «c» la probabilidad de implementación, desde el nivel local es mayor.

En síntesis, los gobiernos locales necesitan identificar con claridad los posibles ámbitos de negocios en donde podrían llevar a cabo sus acciones y políticas de promoción. Para favorecer las condiciones de inversión necesitan identificar y potenciar sus atractivos y crear incentivos acordes a sus necesidades y posibilidades.

Como se puede observar, la relación público privado en municipios, estaría condicionada por una serie de factores que interactúan en una compleja red de relaciones que sólo es posible identificar con claridad en forma analítica. Si tuviéramos que graficar dichas relaciones el esquema número 1 que presentamos continuación podría servirnos de ejemplo:

---

<sup>4</sup> Como veremos más adelante, la situación particular de algunos de los municipios seleccionados para el presente estudio refleja las dificultades para promover el desarrollo local y la consecución de negocios debido principalmente a deficiencias en infraestructura existente.



Como se puede observar, la capacidad institucional del gobierno local estaría constituida por la confluencia de tres factores determinantes. En primer lugar existen las **reglas de juego** formales e informales, ya sea de nivel R1; R2; y R3, (es decir la normativa nacional, provincial y municipal disponible) que constriñen el comportamiento legal de los diferentes actores, junto con ciertas alternativas informales que también condicionan el accionar o bien permitirían escapar a las restricciones formales. En este sentido, los gobiernos locales pueden interpretar y reinterpretar determinados marcos legales y a su vez, generar nuevos en los ámbitos de su directa jurisdicción. La interpretación y uso de la normativa nacional y provincial y la creación de ordenanzas a la medida de sus necesidades pueden ser factores que permitan ampliar los márgenes de maniobra en la gestión, en lugar de restringirlos. Las reglas de juego informales estarían constituidas por conclusiones y modalidades de vínculos sustentados en un sistema de valores. Por ello, el conjunto de reglas informales también condiciona la relación del municipio con otros actores y el desarrollo de capacidades organizacionales.

Es importante destacar que las reglas de juego, en cualquiera de sus modalidades, también afectan la definición de las «condiciones» y «ámbitos» de negocios, a través de todo tipo de mecanismos de regulación y control, y acuerdos tácitos informales propios del mundo de los negocios.

El segundo factor de importancia es el conjunto de **capacidades organizacionales** del gobierno local, para llevar adelante la gestión del área de promoción económica local. Poseer equipos profesionales encargados de la gestión de políticas públicas para el crecimiento económico permitiría aumentar la eficacia y eficiencia de la acción municipal, mejorando el uso o implementación de reglas de juego que favorecen la inversión y el crecimiento. La institucionalización de estas áreas permitiría que el gobierno local logre desarrollar una capacidad de gestión burocrática capaz de trascender los límites temporales de las gestiones políticas de gobierno. Cuestiones tales como el tamaño del área funcional encargada de la producción, el nivel de los recursos financieros, la calidad de sus recursos humanos, y sus atribuciones decisionales son sólo algunos de los indicadores posibles a tener en cuenta.

El tercer factor de importancia es la red de **relaciones del gobierno municipal con actores claves**. En diferentes circunstancias el gobierno local puede necesitar la colaboración de diferentes instituciones u organismos para poder llevar adelante sus políticas. En este sentido, la capacidad del intendente y los funcionarios municipales de establecer vínculos de confianza con funcionarios de otros órdenes gubernamentales (nacional y provincial), organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales, organismos de ciencia y tecnología, y cámaras o asociaciones empresarias resultaría clave para promover oportunidades de inversión.

Vale destacar que estos tres factores iniciales, también ejercen influencias mutuas, en la medida en que las reglas de juego condicionan la creación y atribuciones de los aparatos de gestión en de cada municipio, y las capacidades organizacionales de éstos condicionan las posibilidades de implementación de programas de políticas o acuerdos informales de importancia. A su vez, las reglas de juego también condicionan y hasta regulan las modalidades de vínculos y relaciones que el gobierno local establece con otros actores, así como estos pueden presionar para el cambio o alteración en dichas reglas.

Los otros dos factores a tener en cuenta son los **ámbitos y las condiciones de negocios** disponibles en cada localidad. Los primeros podrían ser de los más variados, desde la captación de visitantes, residentes y trabajadores, actividades vinculadas al turismo, hasta actividades relacionadas con el comercio, la industria y mercados de exportación. Los segundos son las condiciones de negocios que los gobiernos locales pueden promover para captar mayor cantidad de inversiones. En este caso estaríamos hablando de incentivos no monetarios como facilidades de instalación, acceso a terrenos, servicios y desarrollo de infraestructura, y por otro lado incentivos monetarios directos como exenciones impositivas de cualquier tipo. Tanto los ámbitos, como las condiciones de negocios pueden ser muy diferentes según el tipo de municipio del que estemos hablando. El tamaño, los recursos materiales, humanos, tecnológicos organizacionales y la red de relaciones con otros actores pueden ser muy diferentes en cada caso.

Por último, las **decisiones de inversión privada** constituyen una variable dependiente de casi todos los factores anteriormente mencionados, en la medida en que los empresarios que deciden invertir en un lugar prestarán mucha atención, entre otras cosas, a las reglas de juego, las capacidades organizacionales del gobierno local; las condiciones de inversión y los ámbitos de negocios. A su vez la capacidad institucional del gobierno local se pone a prueba frente a las exigencias y demandas de los posibles inversores interesados en el distrito. Es ahí donde la relación público-privado se presenta con mayor nitidez y donde las instancias de negociación y acuerdos cobran real sentido.

Al identificar estas variables podríamos conocer con mayor detalle cuáles son las capacidades institucionales necesarias para que la acción municipal capte mayores decisiones de inversión que puedan contribuir al crecimiento económico de una ciudad. El supuesto de partida es que mayor conocimiento y control por parte del gobierno local de cada uno de estos factores incrementaría el nivel de sus capacidades institucionales para establecer vínculos con el sector privado y favorecer el crecimiento económico. La idea es explorar la existencia de estos factores en casos particulares y estudiar su incidencia en el comportamiento de los actores en juego.

## VI. METODOLOGÍA

El abordaje metodológico para la realización de este trabajo requirió de la aplicación de un enfoque exploratorio, dado que este tipo de estudios se efectúa normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes<sup>5</sup>.

Se hizo un relevamiento exhaustivo de la bibliografía vinculada con este tema en español y no se han encontrado estudios previos referidos a Latinoamérica en general y Argentina en particular. Los estudios y bibliografía con cierta vinculación, en inglés, datan en algunos casos de fines de los años 80 y comienzo de los 90. Una vez familiarizados con la temática y el desarrollo del marco teórico fue necesario realizar una selección de casos identificando iniciativas de inversión privada con el apoyo o colaboración del sector público. Criterios de selección de los casos.

El argumento principal para la selección de casos fue la preocupación de los gobiernos municipales del interior de la Provincia de Buenos Aires para captar y favorecer negocios e inversiones en sus distritos. Generalmente las ciudades de grandes dimensiones poseen mayores recursos para la captación de inversiones que las pequeñas del interior. Sin embargo, este tipo de mu-

---

<sup>5</sup> Es decir cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio. SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. F. y LUCIO, P.B. (1998), *Metodología de la Investigación*. McGrawHill, 1998.

nicipios pequeños también necesita desarrollar capacidades institucionales para lograrlo.

Se seleccionaron casos pertenecientes a una misma provincia. para poder determinar la aptitud de los gobiernos locales en la promoción de negocios. En estudios posteriores será conveniente comparar y analizar casos de diferentes provincias y determinar la incidencia de los gobiernos provinciales. Los criterios básicos para la selección de los casos nos permiten plantear un esquema comparativo de análisis. Estos son:

- **Ubicación geográfica:** se excluyen casos de municipios que pertenecan al Conurbano Bonaerense, no sólo por su tamaño sino por las características específicas que poseen los distritos de esta región, claramente diferentes a la realidad del resto de la Provincia.
- **Tamaño del Municipio no mayor a 100.000 habitantes.** La idea fue conocer la realidad de municipios pequeños de la provincia pero tener a la vez un rango amplio.
- **Actividad industrial significativa:** ya sea a través de una empresa dominante o por la existencia de un parque industrial con tendencia a la diversificación.
- **Existencia de una unidad de gestión dedicada al desarrollo o capacitación de inversiones:** los municipios seleccionados deben poseer un área funcional dedicada a la promoción de inversiones. Por ejemplo: Secretarías, Subsecretarías o Dirección de la Producción, Desarrollo Económico o similar.

Como resultado de la aplicación de estos criterios se seleccionaron tres casos de municipios donde se encuentra asentado un gran emprendimiento productivo, y un caso de municipio con fuerte tendencia a la diversificación productiva. Los casos seleccionados son las ciudades de Coronel Suárez; Balcarce; Salto y Pergamino.

- La ciudad de Coronel Suárez alberga una de las plantas de la empresa Gatic productora de calzado deportivo
- La ciudad de Balcarce alberga una planta productora de alimentos de la compañía multinacional Mc Cain.
- La ciudad de Salto alberga una planta productora de galletas de la empresa Arcor.
- La ciudad de Pergamino posee un parque industrial en donde alberga una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas.

Además se relevaron las estrategias de promoción de micro emprendimientos que cada municipio llevó a la práctica, con el objeto de determinar la preocupación de los gobiernos locales por la promoción de pequeñas inicia-

tivas locales. Una vez seleccionados los casos, se analizaron sistemáticamente y se los comparó entre sí con el objeto de construir tipos generales que ordenen la información según parámetros establecidos.

## **1. Selección de informantes clave y entrevistas**

Dado que el enfoque adoptado no consiste en estudiar el fenómeno sólo desde la perspectiva del sector público, fue necesario establecer una estrategia equilibrada de concertación de entrevistas semi estructuradas a informantes clave tanto en el ámbito de los gobiernos locales como de las empresas y organizaciones involucradas.

Se realizaron **28 entrevistas** en las diferentes ciudades a<sup>6</sup>:

- Intendentes, y funcionarios del área de Producción o Desarrollo.
- Pequeños productores locales beneficiarios de programas provinciales y nacionales de promoción de micro emprendimientos.
- Gerentes de planta de empresas instaladas en los distritos seleccionados.

El cruce de información entre funcionarios públicos y gerentes privados resultó esencial para identificar las variables críticas de este estudio.

A continuación se presentan los casos seleccionados que servirán para ilustrar los conceptos desarrollados. Se planteará una estructura de análisis individual para luego desarrollar un enfoque comparativo.

## **VII. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS: CORONEL SUÁREZ, BALCARCE, SALTO Y PERGAMINO**

### **1. Algunos criterios de comparación**

Los cuatro municipios estudiados poseen diversos grados de evolución y desarrollo de sus fuerzas productivas y capacidades institucionales. Por ende, también son observables diferentes niveles de crecimiento económico y desarrollo en cada localidad. En todos ellos también se observan instancias de interacción entre actores públicos y privados que permitieron concretar diversos tipos de negocios de beneficio mutuo, con relativo éxito.

Algunas de estas ciudades poseen más atractivos y ofrecen mejores condiciones de negocios, mientras que otras compensan su déficit de atractivos con mayores capacidades organizacionales enfocadas a la atracción y concreción de inversiones, mediante una red de contactos informales con otros niveles de gobierno y del sector privado.

<sup>6</sup> Las entrevistas realizadas se encuentran disponibles en cassettes y desgrabadas en formato *Word*.

Dado que se trata de municipios de una misma provincia (Buenos Aires), sujetos a una normativa común, la incidencia de las reglas de juego formales de nivel R2 es similar en cada caso, aunque será interesante observar algunas diferencias en cuanto al uso e interpretación de la normativa vigente, ya que no todos los municipios utilizaron las reglas de juego formales de la misma manera.

**Coronel Suárez:** La ciudad de Coronel Suárez dista a 526 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires. Limita al norte con Daireaux, al sur con Coronel Pringles y Torquinst, al este con General Lamadrid, y al oeste con Saavedra, Adolfo Alsina y Guaminí. Su población asciende a **36.400 habitantes** con una densidad de 5,9 habitantes por kilómetro cuadrado.

La administración del municipio lleva ocho años de superávit y en el último año logró un superávit de un millón y medio de pesos. En cuanto al nivel educativo, el distrito cuenta con una amplia oferta educativa con un total de 88 establecimientos en los diferentes niveles de la rama (preprimario, primario, secundario y terciario no universitario). En referencia a los estudios secundarios, los jóvenes pueden optar dentro de cuatro ramas de especialización bien diferenciadas que los forman en especializaciones comerciales, pedagógicas, agropecuarias y técnicas industriales.

**Balcarce:** La ciudad de Balcarce es el epicentro de la zona Sudeste de la Provincia de Buenos Aires. El centro de Balcarce dista del cruce de las rutas 226 y 55 a sólo 4 km. estando este punto a 70 km. de Mar del Plata. A 30 kilómetros de este cruce se encuentra la ruta 29, medio más fácil y rápido de acceso a Buenos Aires. Su población es de **41.560 habitantes**. Limita con las ciudades de: Lobería al sudoeste, General Pueyrredón y General Alvarado al sudeste, Ayacucho y Tandil al noroeste y Mar Chiquita al noreste.

Balcarce y su área de influencia, son ampliamente conocidas como una de las principales regiones productoras de papa del país. Sin embargo, esta zona también es de gran importancia en la producción de trigo y de otros cereales de invierno, así como de maíz, sorgo, soja y girasol. La región es también destacada zona de producción ganadera. En cuanto a bovinos para carne, existen explotaciones de cría y de engorde, tanto a campo como a corral.

**Salto:** La ciudad de Salto esta situada al Norte de la Provincia de Buenos Aires. Limita al Este con Carmen de Areco y Capitán Sarmiento, al Norte con Pergamino, al Sur con Chacabuco y al oeste con Rojas. Su población es de **28.077 habitantes** la densidad de población es de 17 habitantes por km<sup>2</sup>.

El sector predominante desde el punto de vista económico es la agricultura y ganadería. La ubicación de Salto en la Pampa Húmeda ondulada se caracteriza por sus suelos de altos rendimientos en la producción de granos, cereales y oleaginosas: como soja, maíz y trigo, que supera las 500.000 toneladas. La ganadería es una actividad complementaria, hay cerca de 400 establecimientos ganaderos de los cuales 48 participan en actividades de exportación.

El sector industrial de Salto ha crecido significativamente en los últimos años. Se destaca la empresa Arcor, con tecnología de manufactura asistida por computadoras con capacidad de procesamiento de 200 toneladas de galletas diarias y en continua expansión.

**Pergamino:** La Ciudad de Pergamino se halla en el Norte-Centro de la Provincia de Buenos Aires. Limita con las Ciudades de Constitución, Provincia de Santa Fe; San Nicolás; Ramallo, Salto; Rojas, Bartolomé Mitre y Colón.

Su superficie, de 299.178 hectáreas se destinan casi en su totalidad a la actividad agropecuaria. Según el último Censo Nacional, la Población de Pergamino es de **103.860 habitantes**, con una densidad de 32 habitantes por kilómetro cuadrado.

Su clima templado y sus suelos fértiles aptos para la agricultura y la ganadería han sido razón suficiente para el asentamiento de numerosos sembreros y empresas vinculadas al agro. Su declaración como «Capital Nacional de la Semilla» en 1998 confirma este hecho.

En cuanto a la industria textil y la confección, muchas de las grandes marcas nacionales nacieron y se hicieron famosas desde Pergamino, afirmando la calidad de lo que se produce en la región.

El cuadro número 3 sintetiza algunas de las características principales de cada municipio:

**CUADRO N.º 3**  
**Características generales de los municipios estudiados**

	Coronel Suárez	Balcarce	Salto	Pergamino
Habitantes	36.400	41.560	28.000	103.000
Superficie	600.000 ha.	412.000 ha.	160.000 ha	299.000 ha.
Presupuesto anual	25 millones	13.millones	8 millones	30 millones
Perfil productivo	Agrícola ganadero	Agrícola ganadero	Agrícola	Agrícola ganadero-industrial
Empresa de importancia	Gatic	Mc Cain Foods	Arcor	Pymes
Cantidad de empleados públicos	800	732	432	780
Área funcional de la producción	COPRODESU	Secretaría de la Producción	Dirección de la Producción	Secretaría de la Producción

Fuente: Elaborado a partir de datos de INDEC y estadística propia de los municipios analizados. Año 2003.

La comparación de los cuatro casos estará planteada sobre la base de tres variables: «Reglas de Juego»; «Capacidades Organizacionales» y «Relación con actores claves». En la primera de ellas nos concentraremos en la capacidad de utilización de las reglas de juego formales existentes, y en la creación de reglas formales de nivel R1. La dimensión informal se observará en cada caso en particular. En la segunda variable nos concentraremos en las capacidades organizacionales específicas de las áreas de producción de cada gobierno local. Y en la tercera variable analizaremos el nivel de desarrollo de las relaciones del gobierno local con diferentes actores claves. El conjunto de indicadores que utilizaremos en este análisis los sintetizaremos en el cuadro número 4:

**CUADRO N.º 4**  
**Indicadores para medir Capacidades Institucionales**

	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	Aprovechamiento de R2 (leyes nacionales y provinciales) con medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 para la promoción de inversión.	Limitado aprovechamiento de R2 nacionales y provinciales sin medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 (ordenanzas y decretos municipales) para la promoción de inversiones	No aprovechamiento de R2, ni creación de R1 para la promoción de inversiones.
<b>Desarrollo de Capacidades Organizacionales</b>	Nivel jerárquico de la unidad funcional dedicada a la producción asimilable a una Secretaría de la Producción. Tamaño estructural mayor a 10 empleados. RR.HH. con mayoritario perfil profesional enfocado a la producción y los negocios. Presupuesto anual con partidas para financiar proyectos propios. Suficiente infraestructura informática y edilicia	Nivel jerárquico de la unidad funcional asimilable a una Subsecretaría o Dirección. Tamaño estructural menor a 10 empleados. RR.HH. con pocos perfiles profesionales enfocados a la producción y los negocios. Presupuesto anual sin partidas para financiar proyectos propios. Limitada infraestructura informática y edilicia.	Nivel jerárquico de la unidad funcional asimilable a una Dirección de la Producción. Tamaño menor a 5 empleados. RR.HH. con pocos perfiles profesionales. Presupuesto anual restringido al pago de salarios. Fuertes deficiencias de la infraestructura informática y edilicia.
<b>Grado de relación actores claves</b>	Vinculación permanente del gobierno local con autoridades del gob. provincial nacional y con otros municipios. Vínculos sostenidos en el tiempo con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales. Capacidad para establecer alianzas estratégicas.	Vinculación esporádica del gobierno local con autoridades del gobierno provincial nacional y con otros municipios. Vínculos esporádicos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.	Falta de vinculación con autoridades del gobierno provincial nacional y con otros municipios. Falta de vínculos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales

Fuente. Elaboración propia.

A continuación se presenta el análisis comparado de los cuatro casos según las tres dimensiones: «Reglas de Juego»; «Capacidades Organizacionales» y «Relación con actores clave». En la primera de ellas compararemos la utilización de las reglas de juego formales e informales para promover la acción público privada en cada ciudad. En la segunda compararemos las capa-

ciudades organizacionales específicas de las áreas de Producción de cada Municipio. Y en la tercera compararemos el nivel de desarrollo de las relaciones del gobierno local con otros actores. Luego compararemos las diferentes condiciones de inversión de cada municipio, resaltando la explotación de atractivos y la utilización de incentivos para la promoción de inversiones desde el sector público.

## VIII. CUATRO CIUDADES EN PERSPECTIVA COMPARADA

### 1. Reglas de Juego y relación con otros actores. Los límites de la formalidad y las alternativas informales

Como señaláramos al comienzo, las instituciones formales e informales son consideradas como distribuidoras de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores de un sistema social realicen sus intereses y alcancen sus objetivos (Acuña y Tommasi 1999) Por ello, para comprender el mayor grado de desarrollo en las relaciones entre público y privado no debemos dejar de lado algunos condicionantes que parecen imperceptibles en una primera aproximación. En este caso nos referimos al modo en cómo las reglas de juego formales e informales condicionan la relación público privado en el ámbito local, permitiendo el juego a actores y sectores con modalidades diferentes de razonamiento y acción según el nivel de reglas y según las características de la ciudad.

En cuanto a las reglas de juego formales de nivel «R3», (es decir las de mayor amplitud y generalidad) y desde el punto de vista del comportamiento de los actores locales, podemos identificar al menos dos que resultan de gran relevancia para nuestro análisis. La primera de ellas es la Constitución Nacional, que en la Sección Cuarta Título Segundo: «Gobiernos de Provincia» establece en su artículo 122 que: «*cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*»<sup>7</sup>.

Si bien este artículo encierra cierta ambigüedad en cuanto a cuáles deben ser los límites del gobierno provincial, para regular el alcance y contenido de la autonomía municipal, no caben dudas de que establece un claro reconocimiento del municipio como unidad territorial y política de trascendencia y una fuerte subordinación de esta jurisdicción a los mandatos provinciales<sup>8</sup>. Esta normativa es la primera regla de juego formal que condiciona en términos generales la condición del municipio y su gobierno.

<sup>7</sup> Constitución de la Nación Argentina. Fondo de Cultura Económica. 1995.

<sup>8</sup> Existe un profundo debate acerca de hasta dónde debería llegar la autonomía municipal, pero dicha problemática excede los objetivos de este trabajo.

La segunda gran regla formal de nivel «R3», de relevancia para nuestro análisis, es la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que establece en la «Sección Séptima», «Capítulo Único», las características del Régimen Municipal, haciendo hincapié en cuestiones generales tales como la composición de la estructura de gobierno, las atribuciones del Régimen Municipal, las responsabilidades de funcionarios y empleados, la situación de acefalía, entre otros. Vale decir que si bien puntualiza algunas cuestiones, sólo constituye un marco general que luego es desagregado por leyes provinciales específicas.

Precisamente, éstas leyes provinciales constituyen el segundo nivel (R2) de reglas formales de importancia para nuestro estudio. Es decir, aquellas normas que permiten entender gran parte del funcionamiento de los municipios en tanto definen atribuciones y limitaciones del Régimen Municipal. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, los municipios no tienen la facultad de sancionar autónomamente su propia Carta Orgánica sino que deben regirse por una gran «R2»: la «Ley Orgánica de Municipios» dictada por la Legislatura Provincial. Esta Ley establece detalladamente atribuciones del Municipio; composición de la estructura de gobierno; duración de los cargos, fuentes de financiamiento, regulación de servicios públicos, etc. A los efectos de nuestro estudio nos interesa conocer particularmente cuales son las atribuciones que otorga esta Ley para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo políticas de promoción de inversiones.

En este sentido, las atribuciones que la Ley otorga a los municipios para reglamentar y establecer impuestos a la industria o actividades productivas son limitadas. En los artículos 227 y 228 se faculta a los municipios para establecer todos los «impuestos» que considere apropiados para satisfacer las necesidades colectivas del vecindario<sup>9</sup>. Pero los impuestos de alto impacto en la estructura de costos de cualquier actividad productiva (como los impuestos a los Ingresos Brutos; a las Ganancias; al Valor Agregado; y a la Ganancia Presunta, entre otros) son de jurisdicción provincial o nacional. Por lo tanto los municipios pueden crear y «agregar» nuevos impuestos locales, pero no tienen atribuciones para eximir a sus vecinos y residentes de las obligaciones impositivas provinciales y nacionales de mayor impacto.

En consecuencia, queda en manos del Municipio la recaudación de tasas de servicios de menor trascendencia en la estructura de costos de una empresa (en comparación con la tributación provincial y nacional a la que deben hacer frente los inversores y vecinos) tales como la tasa de inspección sobre Seguridad e Higiene, Alumbrado Barrido y Limpieza, Publicidad, Habilitaciones, etc.

<sup>9</sup> El artículo 228 de la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires establece que «[...] Los órganos de gobierno municipal tienen amplias atribuciones para especificar los gastos que deben pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas[...]».

Las otras dos normas de nivel «R2» de relevancia son la Ley 10.547 de «Promoción Industrial» y la Ley 11.354 de «Promoción de Exportaciones Provinciales». Los municipios no están obligados al cumplimiento de estas normas, pero aquellos que adhieran a las mismas a partir del cumplimiento de ciertos requisitos formales y vía ordenanza municipal, pueden ofrecer beneficios impositivos y financieros a potenciales inversores interesados en sus respectivos distritos.

En este sentido, los cuatro municipios analizados adhieren a estas leyes aunque las ciudades de Pergamino y Balcarce han hecho una utilización mayor de las mismas. La primera logró un crecimiento sostenido de su Parque Industrial, y la segunda logró amplios beneficios para la instalación de una empresa multinacional de productos alimenticios. En cambio, las ciudades de Salto y Coronel Suárez se encuentran en una etapa de promoción industrial menos dinámica o en vías de consolidación y aún no han aprovechado al máximo los beneficios de estas Leyes.

También es desatacar en el nivel «R2» aquellos programas de política pública nacionales y provinciales con implementación en el orden local de gobierno. Fundamentalmente se trata de programas de micro créditos para emprendedores y subsidios al desempleo administrados o coordinados por los municipios. En estos casos los resultados son poco medibles desde el ámbito local y el impacto generado en la economía de cada ciudad es perceptiblemente bajo.

Finalmente nos encontramos con el nivel «R1» de reglas formales identificables a través de normas tales como ordenanzas y decretos municipales. En este sentido el margen de maniobra legal de los decisores locales para promover condiciones de inversión diferenciales se encuentra muy acotado por las restricciones impuestas en los niveles superiores. De cualquier modo los cuatro municipios han hecho uso de ese margen de maniobra (fundamentalmente a nivel R1 y en algunos casos a nivel R2) y han logrado establecer reglas de juego que contribuyeron a facilitar condiciones de inversión. Por ejemplo, Coronel Suárez creó un andamiaje legal para la constitución de una unidad público privada para la gestión de la Producción, Balcarce llevó a cabo lo que probablemente sea una de las primeras experiencias de partenariado público privado para el desarrollo local en Argentina, a través de la instalación de un empresa multinacional; Salto eximió por un tiempo preestablecido las tasas de Seguridad e Higiene a la empresa nacional líder y facilitó las condiciones de la instalación de su planta; y Pergamino consolidó una alianza estratégica con el sector textil para fundar una Central de Servicios única en la Provincia. Estos son sólo algunos ejemplos de las modalidades de reglas de nivel «R1» que cada municipio llevó adelante para facilitar la concreción de inversiones y el crecimiento económico.

Si bien es cierto que en este último nivel de reglas de juego puede observarse con mayor claridad las limitaciones formales que tienen los municipios

para la toma de decisiones, acerca del crecimiento económico local, son estas mismas limitaciones las que desencadenan iniciativas de gestión sustentadas en una gran creatividad dando lugar a la elaboración de reglas de juego informales de nivel «R1» que actúan de complemento y alternativas de solución lícitas a problemas derivados de las reglas formales.

Además, el uso que cada municipio hace de las reglas de juego formales de nivel «R2», tales como regímenes provinciales de promoción a la industria o la producción, depende fundamentalmente de la capacidad proactiva de las autoridades locales o de los actores privados individuales (como productores locales) o colectivos (asociaciones) que demandan al Municipio mayor información y condiciones de inversión favorables para el Distrito. Por ello, para aprovechar los beneficios de una ley provincial de promoción de la industria; el comercio o el turismo no alcanza con dictar una ordenanza que adhiera al municipio, sino contemplar los recursos necesarios para implementar seriamente la política a nivel local. Se necesitan acuerdos tácitos y consensos acerca de la necesidad de esas políticas y el compromiso de todos para llevarlas a cabo. Es en esta instancia cuando la relación del gobierno local con otros actores públicos y privados (con y sin fines de lucro) resulta clave para establecer acuerdos y reglas de juego informales que sirvan de complemento a las reglas de juego formales y viabilicen proyectos de inversión en el ámbito local. La generación de vínculos basados en la confianza constituye un factor sumamente importante para asegurar la continuidad de políticas en el mediano y largo plazo.

En el caso de Coronel Suárez, frente a la situación de crisis económica local que planteaba el cierre de una planta industrial de gran trascendencia, el gobierno local se encontró con fuertes limitaciones legales para evitar dicho desenlace. En consecuencia activó una estrategia de promoción de talleres manufactureros de calzado, que habían crecido satelitalmente a la empresa, con el fin de explotar las competencias profesionales desarrolladas por su personal. Independientemente de los resultados obtenidos (la experiencia es incipiente), queda en evidencia que una limitación en las reglas de juego formales activó una iniciativa de política pública que apunta a revertir una situación crítica del desarrollo económico del lugar a través del vínculo informal con otros actores.

El caso de Balcarce presenta algunas similitudes en este sentido. Frente a la imposibilidad de llevar a cabo obras de infraestructura necesarias para la inminente instalación de una planta industrial de grandes dimensiones en el distrito, el intendente activó todos sus contactos personales y políticos en el orden provincial y nacional para obtener la financiación y los recursos necesarios para las obras. En algunos ámbitos logró créditos con una tasa de interés y plazos de pago muy convenientes, y en otros logró subsidios y aportes menores pero de gran trascendencia. En cualquiera de los casos logró apoyo político para su proyecto y con ello, los recursos necesarios. Esto fue in-

dependiente de su afiliación política y gracias a sus conocimientos y contactos con funcionarios de carrera del nivel central de gobierno. De no contar con esos contactos probablemente no hubiera podido cumplir en tiempo y forma con los plazos comprometidos con la empresa y los costos habrían sido mayores

En el caso de Salto, la instalación de una planta productora de alimentos, dependió en parte de la influencia de un antiguo y prestigioso distribuidor comercial de esa firma, con asiento en la Ciudad. Su contacto directo con el propietario y presidente de la compañía; su relación con el intendente; su interés en la expansión de su negocio y su compromiso con el crecimiento de la ciudad lo convirtieron en un actor estratégico a la hora de las decisiones. A diferencia de Balcarce, en Salto no medió un contrato escrito de cláusulas y compromisos para la instalación de la planta. La instalación tampoco tuvo lugar en el marco de un plan de promoción de inversiones ni atraída por la presencia de un parque industrial con oferta de importantes servicios. La red de contactos personales hizo que los acuerdos tácitos o «de palabra» fueran tan sólidos y confiables como un contrato formal. En este sentido, las reglas de juego informales fueron tan importantes o más que las formales, y la confianza recíproca no tuvo que ser refrendada en un contrato por escrito sino consolidándose en cada acción a través de vínculos sustentados en la confianza con otros actores.

Esto no quiere decir que la informalidad de las relaciones sea más importante que la claridad de las reglas formales, sino que ambas se presentan inevitablemente en forma complementaria, y por ello es importante tener en cuenta ambas dimensiones.

En el caso de Pergamino, la red de contactos del gobierno local con otros actores y la importancia de las reglas de juego informales también son claves para entender la dinámica que alcanza la relación público privado en esta ciudad. A través de la Dirección de Comercio Exterior de la Municipalidad se logró establecer una red de contactos de gran relevancia para la concreción de negocios. La elaboración de un listado de «Oferta Exportable» del Distrito, puso en movimiento el interés de pequeños productores con gran potencial productivo y exportador. Además el contacto anual que realiza con los Agregados Comerciales de diferentes países mediante la realización de rondas de negocios y las constantes actividades de asesoramiento que presta como sede regional de la Fundación ExportAr la ubica en un lugar de privilegio a la hora de manejar información sobre posibles oportunidades de negocios.

A su vez, el gobierno local a través de su Intendente y el Secretario de la Producción logró una interacción sólida con la Asociación de Confeccionistas de Indumentaria de la Región que dio como resultado la creación de una Central de Servicios de gran relevancia para el sector. Recordemos que este proyecto no sólo captó el interés y apoyo del Municipio sino también

del Gobierno de la Provincia, a través del Ministerio de la Producción. Además, el Municipio no sólo logró una administración eficiente del Parque Industrial con la ayuda de una normativa claramente establecida para su gestión, sino que llevó a cabo una actividad de promoción y difusión de sus ventajas encaradas por el propio Intendente. Como prueba de ello, el Parque esta ocupado casi en su totalidad y la relación entre los empresarios y el Municipio es sumamente fluida.

Como podemos observar, en todos los casos existen diferentes aplicaciones de reglas de juego existentes y creación de nuevas reglas de nivel R1, que facilitarían la vinculación público privada. Simultáneamente existen reglas de juego informales que permitirían el vínculo del gobierno local con otros actores de modo de establecer alianzas o apoyos estratégicos a la gestión.

## IX. CAPACIDADES ORGANIZACIONALES: LO QUE PUEDE HACER UN ÁREA MUNICIPAL DE PRODUCCIÓN

Además de las reglas de juego, también nos interesa comparar el nivel de capacidades organizacionales en cada municipio. Por ello focalizamos la observación en áreas específicas de gestión local. En especial las denominadas comúnmente «Secretarías o Direcciones» de la Producción».

Para su estudio tomamos en cuenta cuatro variables: el **nivel jerárquico** del sector (su autonomía en la toma de decisiones vis-à-vis del Intendente), su **tamaño** (cantidad de personal); su **presupuesto** (partida anual) y la calidad de sus **recursos humanos** (nivel de formación).

Los responsables de las áreas de Producción de los cuatro municipios analizados coinciden en que el número de empleados no es lo más importante a la hora de llevar adelante una gestión eficiente del área. Si bien todos mencionaron tener déficit de personal, resaltaron que lo importante no es la cantidad de personas sino la calidad de las mismas: «es preferible un equipo pequeño pero especializado, en lugar de uno numeroso sin calificación». Sin embargo, esto último no sucede en ningún municipio (en promedio trabajan en el área sólo dos personas y ello no significa que las pocas personas que se desempeñan sean especializadas) Ahora bien, aún cuando las personas tuvieran un perfil especializado, se observa que las actividades y tareas del área generalmente desbordan la capacidad de trabajo. Por lo tanto, sin aventurar un número ideal de personas, queda en evidencia que una o dos personas (y en la mayoría de los casos sin especialización) resultan claramente insuficientes.

En el caso de Coronel Suárez, la gestión del desarrollo local fue «descentralizada» en una organización denominada COPRODESU. Una entidad público / privada con participación y representación de distintos sectores de la

sociedad local. La modalidad institucional del COPRODESU le permite recibir aportes y fondos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil que lo integran, pero en la práctica dichos aportes no se realizan y el único financiamiento permanente es el estatal, con todas las restricciones que ello implica<sup>10</sup>.

Si bien el espíritu que originó el COPRODESU consiste en consolidar una organización independiente del poder político que trascienda a los gobiernos de turno y permita la recepción de fondos de organismos públicos o privados, en la práctica cuenta con tres ordenadores y cuatro personas superadas constantemente por la carga del trabajo que realizan. Esto impide que el organismo pueda llevar estadísticas sobre la evolución económica y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas, como por ejemplo, cuantificar los micro emprendimientos en funcionamiento y la cantidad de puestos de trabajo que generan. El día a día de la gestión imposibilita que alguna de las cuatro personas se dedique a realizar evaluaciones sobre lo actuado y generar información de base para la toma de decisiones.

En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, el presidente del COPRODESU es el Intendente municipal y todas las decisiones del organismo dependen de su veto o aprobación. Es innegable que el control por parte de la autoridad máxima del Municipio es fundamental para mantener una visión estratégica de las políticas encaradas como así también la legitimidad política de su accionar. Pero la falta de aportes financieros por parte de las organizaciones componentes y el protagonismo del intendente en la definición de las políticas y la promoción del crecimiento altera el equilibrio entre lo público y lo privado buscado con este tipo de organización.

Por otro lado, Salto y Balcarce se asemejan a Coronel Suárez en cuanto al déficit numérico del personal del área de Producción, que en el caso extremo de Salto se reduce a sólo una persona (la Directora) Esta restricción genera el mismo tipo de inconvenientes relacionado con la falta de información estadística sobre el crecimiento económico del Distrito y la evaluación de las políticas implementadas. A diferencia de Coronel Suárez, en estos casos la gestión de la Producción no está en manos de una organización mixta sino de unidades funcionales propias de la estructura organizacional del gobierno local (Direcciones o Secretarías.) De modo que los recursos financieros disponibles son sólo los presupuestarios y la participación de actores privados no esta reglada en términos formales.

En Balcarce la dotación de personal de la Subsecretaría de la Producción es de tres personas. Al realizar el relevamiento, la principal actividad del área era la gestión del Plan Nacional para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados,

<sup>10</sup> Hasta la fecha de realización del relevamiento para este estudio no se había concretado una ordenanza del Consejo Deliberante que garantizara el aporte por parte de las organizaciones componentes. La organización está autorizada a recibir aportes mensuales y extraordinarios de sus miembros, donaciones, legados, subvenciones y cualquier otro recurso lícito compatible con los fines propuestos.

que brinda subsidios a personas desocupadas a través del Municipio. Dicha misión había sido encomendada al área por orden expresa del Intendente. Es decir que, en algunos casos, luego de haber atendido a algunos vecinos para el otorgamiento de micro créditos para la producción, ahora los atendía en tanto beneficiarios de un plan para desocupados luego de haber fracasado en sus proyectos.

En el caso de Salto, la situación es más problemática, pues al realizar este estudio finalizaba el mandato del intendente y algunas áreas y dependencias estaban en plena transición. La Dirección de la Producción estaba a cargo de quien fuera la secretaria del Director (fallecido en funciones) sin ningún otro empleado que la acompañase en sus funciones.

En ninguno de los dos casos anteriores las áreas gestionaban programas propios de promoción de inversiones. La falta de presupuesto propio y la insuficiente infraestructura lo hacía imposible. En el mejor de los casos proporcionaban información sobre líneas de crédito y acceso a programas de promoción de micro emprendimientos. Asociada a esta dificultad se encuentra la falta de información sistematizada sobre la actividad económica del Municipio y sobre los resultados de las políticas impulsadas por el área de Producción. En ambos casos la información estadística era casi inexistente. El seguimiento de las políticas se realizaba en forma no sistemática a través de contactos personales de los funcionarios con los vecinos beneficiarios de los diferentes programas.

Nos referimos en último término a Pergamino, pues se diferencia notoriamente de los casos anteriores en varios aspectos.

En cuanto al tamaño del área de producción, probablemente exista una correlación con la cantidad de habitantes del Partido. Recordemos que en este caso el Municipio supera levemente los 100 mil habitantes y la Secretaría de la Producción ocupa 9 personas. Este número es muy superior al de los otros municipios, que no superan los 50 mil habitantes. Y aún cuando sus integrantes consideran que la cantidad de empleados es insuficiente, casi todos los empleados son profesionales (ingenieros agrónomos; contadores; abogados; economistas) con experiencia en el sector privado.

En este caso la Secretaría de la Producción cuenta con un desarrollo estructural importante, con Direcciones claramente delimitadas y un espacio físico propio, con equipamiento informático e insumos básicos para la gestión. Sin embargo vale destacar que al igual que en el resto de los otros casos no hay una sistematización de la información ni procesos de evaluación interna de los resultados de gestión. Si bien poseen algunos datos sobre micro emprendimientos y empresas en condiciones de exportar, no poseen información de base sobre variables del crecimiento económico del Distrito.

En cuanto a recursos financieros, la Secretaría depende del Presupuesto Municipal cuyas partidas están generalmente destinadas al pago de salarios, a la organización de eventos de promoción y a algunas actividades de capa-

citación para micro emprendedores, y no dispone de fondos para encarar programas propios de promoción de inversiones. A diferencia de los casos anteriores, la capacidad de toma de decisiones es amplia. Si bien los primeros contactos con posibles inversores privados los realiza el intendente, el proceso queda luego a cargo del Secretario de la Producción y su equipo. Además, la Secretaría organiza rondas de negocios, firma convenios y encara iniciativas y actividades de promoción sin la aprobación previa del intendente.

Si bien las capacidades organizacionales de los cuatro municipios son variables (áreas con mayor o menor estructura, personal, recursos financieros y atribuciones) ciertas insuficiencias están presentes en todos ellos, independientemente de su grado de desarrollo. Una deficiencia que atraviesa a los cuatro casos es la falta de información sistematizada, datos estadísticos propios y mecanismos de evaluación de la gestión que permitan corregir errores y replantear estrategias. No estamos hablando en este caso de métodos formales de evaluación de la gestión, sino sólo de mecanismos de monitoreo y sistematización de datos. El seguimiento de las políticas suele ser informal y sobre la base de comentarios o encuentros más o menos casuales con los beneficiarios de los diferentes programas.

Muy vinculada a esta deficiencia, es la insuficiente cantidad y calidad de personal destinada al área. En los cuatro casos, los responsables afirmaron estar superados por la coyuntura e imposibilitados de dedicar tiempo y recursos a la auto evaluación (recordemos que en algunos municipios sólo había uno o dos empleados en el área.) En consecuencia, las pocas personas destinadas a estas funciones sólo alcanzan a ocuparse del día a día y no tienen la posibilidad de generar su propia información para medir resultados.

En cuanto al perfil profesional, se trata de ingenieros agrónomos, abogados y contadores con una gran capacidad proactiva y experiencia de gestión pero con limitaciones para el asesoramiento sobre técnicas de marketing, finanzas, derecho aduanero y plan de negocios, que podrían resolverse incorporando profesionales y constituyendo equipos multidisciplinarios con mayor capacidad de gestión.

En ninguno de los cuatro casos estaba previsto un fortalecimiento organizacional de estas áreas para contrarrestar las debilidades mencionadas. La superación de sus capacidades por las demandas y problemas del día a día dificulta una mirada reflexiva sobre los procesos de trabajo y los resultados obtenidos, sumados a un apoyo político relativamente bajo.

## **X. RELACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL CON ACTORES CLAVES. LA IMPORTANCIA DE LOS VÍNCULOS**

En el caso de Coronel Suárez los vínculos con los niveles superiores de gobierno son esporádicos y se han centrado en cuestiones rutinarias vincu-

ladas a programas de promoción de micro emprendimientos, excepto en el caso del cierre de la planta de una importante empresa textil asentada en la ciudad. En este caso en particular las gestiones del intendente con el gobernador provincial y autoridades nacionales han sido intensas. Es de destacar también la fluida relación del gobierno local con las cámaras empresarias y comerciales que integran el COPRODESU.

En el caso de Balcarce, los vínculos del intendente con autoridades del gobierno provincial y nacional le han permitido cumplir con los plazos y acuerdos realizados con la empresa McCain para su instalación en el distrito. De igual manera, la relación fluida que ha mantenido con la empresa y los productores papeiros le sirvió para actuar como nexo en diferentes procesos de negociación.

En el caso de Salto, la buena relación entre el intendente y las autoridades del gobierno provincial también facilitaron el alcance de las condiciones necesarias para que una importante empresa de alimentos se instalara en el lugar. A su vez, la buena relación con los empresarios locales le ha servido como carta de presentación a la hora de atraer nuevas inversiones.

Por último, en el caso de Pergamino la vinculación del intendente con autoridades provinciales y nacionales ha resultado clave para desarrollar diferentes proyectos conjuntos, entre ellos una Central de Servicios para el sector textil. A ello debemos sumar el flujo permanente de relaciones con las empresas del parque industrial; la asociación de confeccionistas, y las cámaras locales de industria y comercio.

## **XI. CONDICIONES DE INVERSIÓN. ATRACTIVOS E INCENTIVOS: LO QUÉ LAS CIUDADES OFRECEN Y LO QUE PODRÍAN OFRECER**

En los cuatro casos analizados, como en casi la totalidad de las ciudades del interior de la Provincia de Buenos Aires, la fertilidad de los suelos y los recursos naturales en general constituyen un claro atractivo para que las actividades agrícola-ganaderas tomen un protagonismo indiscutido en la cartera de negocios de cualquier distrito.

Concretamente, en término de atractivos, las ciudades de Salto y Pergamino no sólo poseen una cercanía ventajosa a grandes centros urbanos como las ciudades de Rosario y Buenos Aires, sino que han logrado ofrecer condiciones de inversión atractivas a partir de un Parque Industrial con una completa oferta de servicios en el caso de Pergamino y una Zona Industrial en expansión en el caso de Salto.

No obstante, los funcionarios de ambos distritos manifestaron sufrir un gran déficit de infraestructura para promover un crecimiento industrial y comercial más dinámico. Un déficit de infraestructura que los gobiernos locales no

pueden resolver con recursos propios debido al volumen de inversión necesario. Se trata básicamente de la necesidad de vías rápidas de comunicación terrestre (rutas y autopistas) y del tendido de redes de servicios (fundamentalmente gas y electricidad.) El Parque Industrial de Pergamino esta ocupado casi en su totalidad y cuenta con una buena oferta de servicios, pero la Zona Industrial de Salto demanda la ampliación de redes de energía que no puede encararse con recursos únicamente municipales. En Coronel Suárez y Balcarce la distancia respecto a grandes centros urbanos es mayor aunque no determinante. En estos casos la principal dificultad estaría dada por la falta de una política clara de promoción de las inversiones industriales. Por ejemplo, el Parque Industrial de Coronel Suárez no posee todos los servicios necesarios y se encuentra en una ubicación geográfica poco accesible y poco atractiva para inversores privados tanto locales como externos. Construido en la década del setenta bajo el gobierno militar, sin un criterio estratégico de desarrollo, hoy su promoción carece de legitimidad y relevancia para la política económica del Distrito.

En el caso de Balcarce el desarrollo industrial también es incipiente y recién a fines de la década del 90 se comenzó a proyectar la creación de una Zona Industrial (con algunos servicios de importancia) a raíz de la instalación de la empresa Mc Cain. El acceso a grandes centros urbanos como Buenos Aires y Mar del Plata constituye una fortaleza importante.

Ahora bien, los atractivos no tienen que ver solamente con la posibilidad de promover inversiones destinadas a la actividad industrial o con la existencia de obras de infraestructura de importancia, sino con factores como la belleza natural del lugar, la calidad de vida, la cantidad y calidad de recursos humanos, entre otros.

En los cuatro casos, la belleza natural de los distritos constituye un atractivo relevante para la promoción de inversiones enfocadas en la actividad turística y de recreación. Se trata de ciudades de la llanura pampeana, ambientalmente sanas, fértiles y productivas. En el caso particular de Balcarce, las características topográficas (sierras de gran belleza natural) y climáticas lo sitúa en un lugar de privilegio a la hora de pensar en una estrategia de promoción turística y recreativa. El resto de los distritos analizados, si bien no cuentan con atractivos naturales tan evidentes como Balcarce, explotan un potencial turístico de relevancia a través de eventos culturales y sociales de gran convocatoria en fechas y períodos determinados.

En cuanto a la calidad de vida (resultante de bajos índices de delincuencia y marginalidad, desnutrición infantil, desocupación, enfermedades originadas en condiciones de pobreza extrema, hacinamiento habitacional, entre otros factores), las cuatro ciudades ofrecen cualidades atractivas a la hora de decidir el asentamiento de inversiones o la radicación como lugar de residencia. Si bien no se trata de distritos «ricos», de un elevado desarrollo económico, su calidad de vida es superior a la de varios distritos del Conurbano Bonaerense.

Muy vinculada a lo anterior es la calidad de los recursos humanos. Si bien los distritos analizados no poseen centros universitarios de formación, poseen mano de obra calificada en diferentes especialidades. En el caso de Pergamino, a raíz de la existencia de una industria textil consolidada, es posible contar con un volumen importante de personal altamente calificado en la confección de indumentaria. La misma situación se observa en Coronel Suárez, con personal calificado en la industria del calzado, y en las ciudades de Salto y Balcarce, con una gran cantidad de personas con habilidades en técnicas de la industria alimenticia<sup>11</sup>. En los cuatro casos los niveles de sindicalización son bajos y los conflictos laborales son poco frecuentes y de corta duración, debido a la proximidad que caracteriza las relaciones sociales en ciudades pequeñas y a la ausencia de tradición industrial. Si tuviéramos que sintetizar las características principales de los cuatro casos podríamos hacerlo a través de la siguiente manera:

**CUADRO N.º 5**  
**Capacidades institucionales según municipios**

	Coronel Suárez	Balcarce	Salto	Pergamino
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	Adherido a la Ley provincial de promoción industrial. Parque Industrial subdesarrollado. Creación vía ordenanza del COPRODESU. Limitada capacidad de acción en el conflicto de la empresa Gatic.	Adherido a la Ley provincial de promoción industrial. No posee Parque Industrial. Proyecto para la creación de una Zona Ind. Ordenanza - Contrato para fijar condiciones de instalación de la empresa Mc Cain. Eximición de impuestos locales a empresas	Adherido a la Ley provincial de promoción industrial. Posee Zona Industrial en vías de crecimiento Instalación de Arcor vía compromisos iniciales informales "de palabra". Eximición de impuestos locales por diez años	Adherido a las leyes provinciales de promoción industrial, y de exportaciones. Posee Parque Industrial con oferta completa de servicios, ocupado casi en su totalidad. Ordenanzas que favorecen la instalación y desarrollo de pymes. Creación de normativa para la "Central de Servicios" del sector textil.
<b>Desarrollo de Capacidades Organizacionales.</b>	COPRODESU 3 empleados. Perfiles profesionales no vinculados con la producción y los negocios. Presupuesto anual limitado al pago de salarios. Posee dos computadoras y espacio físico limitado. No maneja información estadística de producción local	Subsecretaría de la Producción 3 personas. Sólo la subsecretaría es profesional. Presupuesto anual esta limitado al pago de salarios. Posee dos computadoras antiguas y espacio físico insuficiente. No maneja información estadística de la producción local	Dirección de la Producción 1 persona sin perfil profesional. Presupuesto anual se limita al pago de su salario. Posee una computadora y un espacio físico limitado. No maneja información estadística de la producción local	Secretaría de la Producción 8 personas con perfiles profesionales orientados a los negocios. Presupuesto anual esta limitado al pago de salarios y a la organización de rondas de negocios. Posee cuatro computadoras y espacio físico funcional. Es sede de ExportAR. Maneja estadística limitada de la producción local.

<sup>11</sup> Según datos proporcionados por sus áreas municipales de producción en 2003, Coronel Suárez posee más de 1500 personas con habilidades técnicas en la industria del calzado. Salto posee más de 800 personas trabajando en el rubro alimenticio, Balcarce más de 500 y Pergamino más de 2000.

**CUADRO N.º 5 (Continuación)**  
**Capacidades institucionales según municipios**

	<b>Coronel Suárez</b>	<b>Balcarce</b>	<b>Salto</b>	<b>Pergamino</b>
<b>Grado de Relación con otros actores</b>	Vinculos esporádicos niveles provinciales y nacionales por cuestiones del caso Gatic o por promoción de microemprendimientos. Relación fluida con cámaras empresarias y comerciales que componen el COPRODESU.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial y esporádicamente con el gobierno nacional. Relación fluida con la empresa y productores papeiros.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial. Relación fluida con las empresas de la Zona.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial y nacional. Relación fluida con las empresas del parque. Vínculos fluidos con la Cámaras Locales (Industria Comercio, Asociación de Confeccionistas)

A partir de esta clasificación de la información disponible, podríamos ordenar los casos según el grado de desarrollo de sus capacidades organizacionales. Si bien contamos con una reducida cantidad de casos, este ordenamiento nos permite un primer intento de medición. El cuadro número 6 nos permite visualizar la idea:

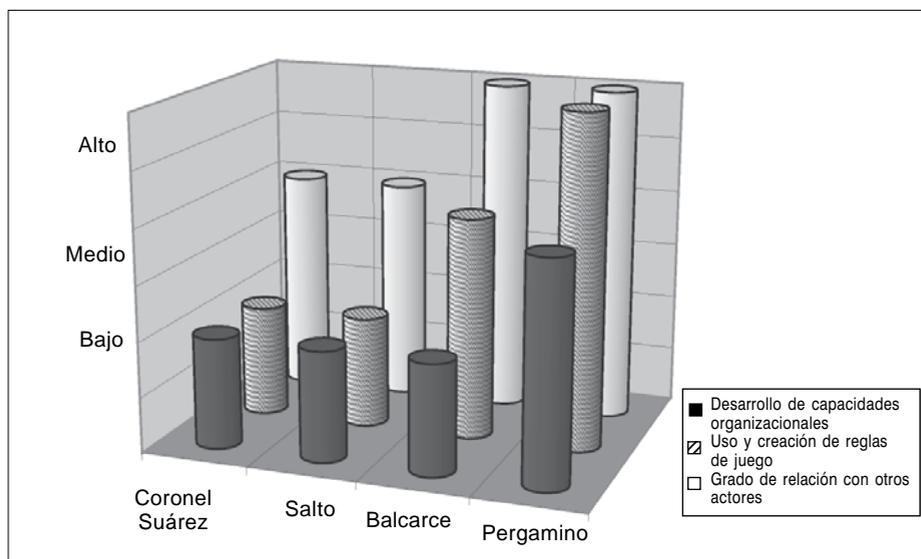
**CUADRO N.º 6**  
**Clasificación de capacidades institucionales, según municipios**

	<b>Coronel Suárez</b>	<b>Salto</b>	<b>Balcarce</b>	<b>Pergamino</b>
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	Medio	Medio	Medio	Alto
<b>Desarrollo de capacidades organizacionales</b>	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
<b>Grado de Relación con otros actores</b>	Medio	Medio	Alta	Alto

Utilizando el conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en el cuadro N.º 3 podemos establecer niveles de desarrollo de cada una de las variables que componen al concepto de capacidad institucional, obteniendo como resultado algunas similitudes y diferencias entre los casos. Si bien este «encasillamiento» es tentativo, nos permite una visión comparada que enriquece nuestra exploración. Si tuviéramos que graficarlo, podríamos hacerlo de la siguiente manera:

## GRÁFICO N.º 2

### Clasificación de Capacidades Institucionales en Municipios



Como se puede observar en los cuatro casos, el nivel de vínculos con otros actores clave y creación de reglas de juego, es mayor al grado de desarrollo de capacidades organizacionales. Es decir que el déficit existente en esta última variable resulta notable. Tal vez por ello es observable un mayor protagonismo por parte de los intendentes en casi todos los procesos de negociación con actores privados, en detrimento de los directores o secretarios del área de Producción.

## XII. REFLEXIONES FINALES

Contar con instituciones que contribuyan a generar altos niveles de confianza constituye un factor clave a la hora de pensar como mejorar las relaciones público privado en espacios territoriales locales. Siguiendo la perspectiva de Evans (1996), el supuesto de que las relaciones de intercambio son naturales o anteriores a otras clases de relaciones sociales, no está avalado por evidencia empírica. Los estudios de los procesos reales de intercambio comprueban que los mercados sólo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de relaciones sociales, es decir que el buen funcionamiento del intercambio exige un medio más denso y desarrollado, que es el de la confianza mutua.

Ahora bien, pensar en variables institucionales que faciliten la relación público privado en municipios no implica pensar necesariamente en mode-

los preestablecidos, sino en herramientas y modalidades institucionales alternativas y adecuadas a cada caso. En este sentido la evidencia que presentan los cuatro casos se traduce en alternativas institucionales ad-hoc tales como partenariados público privado; convenios de creación de instituciones y acuerdos «de palabra» entre intendentes, funcionarios de órdenes gubernamentales superiores, organizaciones no gubernamentales y actores privados. En algunos casos se aprovecharon los beneficios de ciertas reglas de juego de nivel R2 (Leyes provinciales) para la promoción de la industria, y en otros casos se crearon reglas formales de nivel R1 (Ordenanzas municipales).

Por ello, en aquellos casos en que las reglas de juego y las relaciones informales no hayan alcanzado el grado suficiente de desarrollo como para generar confianza entre partes, o no resulten del todo funcionales para una negociación público privada, es posible elaborar reglas de juego formales que sustenten principios básicos de negociación y acuerdo (es decir, garantías recíprocas). De este modo la creación de reglas de juego formales allana el camino para futuros acuerdos sustentados en la confianza mutua y una mayor informalidad. Se trata de reglas de juego formales de nivel R1, es decir de normas que los municipios tienen la atribución de dictar.

Otra alternativa esta dada por la promoción de instituciones puente. Estas instituciones constituyen actores clave en la creación de condiciones favorables a la inversión. Los gobiernos locales podrían identificar en las organizaciones del tercer sector a aquellas instituciones preocupadas por contribuir a la producción local y promover financiera y políticamente su accionar. Las experiencias del COPRODESU en Coronel Suárez, y la Central de Servicios de Pergamino constituyen claros ejemplos de que la acción conjunta no sólo es necesaria sino posible.

En este sentido, es de destacar que sin la presencia protagónica de las instituciones educativas locales en proyectos de capacitación o actualización de conocimientos técnicos para emprendimientos productivos, el desarrollo de las instituciones puente es más dificultoso. En ninguno de los cuatro casos estudiados observamos instancias de interacción entre los gobiernos locales y las instituciones educativas y de formación para realizar planes de capacitación, estudios para mejorar las condiciones de inversión en el distrito, asesoramiento a la producción e investigación y desarrollo en diferentes áreas. En la mayoría de los casos los acuerdos y convenios entre los municipios y universidades nacionales se establecieron para realizar estudios ambientales y de prefactibilidad de obras, en forma esporádica y con bajo grado de institucionalización en el tiempo. El déficit de conocimientos y habilidades técnicas necesarias para actividades productivas no es cubierto por las escuelas locales en el caso de los jóvenes ni por institutos de capacitación en el caso de los adultos. Es difícil resolver este déficit desde el ámbito local debido a que la gestión de la educación se encuentra en manos de otras jurisdicciones. Pero es una cuestión a incluir en la agenda de los gobiernos locales debido a su importancia.

En síntesis, si bien los municipios tienen fuertes restricciones legales para crear incentivos monetarios y políticas de promoción de inversiones, la capacidad de acción para aprovechar los beneficios de las reglas formales existentes de nivel R2 y R3 y la creación de reglas de nivel R1, no es tan limitada. El margen de maniobra institucional se amplía aún más teniendo en cuenta el grado de desarrollo del *policy network* y la posibilidad de establecer vínculos sustentados en reglas de juego informales, generadoras de confianza.

Pues, en efecto, el desarrollo de capacidades institucionales no depende únicamente de la acción del gobierno local, sino también de la presencia de actores privados y del tercer sector que participan movilizándolo recursos, acompañando al gobierno e impulsando actividades de apoyo y promoción de negocios en el ámbito local. Sin la acción conjunta de diferentes sectores, la eficacia de las políticas se ve notablemente disminuida.

No obstante, en los cuatro casos analizados la acción del gobierno local a través de políticas públicas tendientes a impulsar el desarrollo del distrito es un disparador fundamental para iniciar el proceso de inversión desde el sector privado. En todos los casos se observó alguna preocupación de los gobiernos locales por generar condiciones de inversión, facilitando acuerdos, simplificando trámites, acercando servicios, y legalizando compromisos. Independientemente de los resultados obtenidos en cada caso, es posible observar que todos lograron desarrollar algún grado de acercamiento entre el interés público y el privado.

En este sentido, es responsabilidad primaria de los gobiernos locales prolongar este tipo de «acercamientos» a lo largo del tiempo, a través de políticas públicas activas que generen confianza y promuevan la participación de diversos actores. En este tipo de ciudades del interior de provincia, con poblaciones relativamente pequeñas, el gobierno local es el principal responsable del desarrollo de las capacidades institucionales mínimas que son necesarias para promover y acompañar el desarrollo. Los empresarios y el tercer sector pueden ser sus aliados, pero el gobierno local debe impulsar políticas activas que inicien el proceso cuando los actores privados no lo logran. Recordemos que estamos hablando de ciudades del interior del país, con una población menor a 100 mil habitantes, cuyas fuerzas productivas y atractivos son a menudo limitados.

Ahora bien, ¿cuáles serían concretamente los instrumentos y recursos indispensables que contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales para generar crecimiento económico? Los municipios cumplen una diversidad de funciones que supera ampliamente a las consistentes en catalizar el crecimiento y atraer inversiones privadas. Por ello debemos focalizar nuestra mirada en las dimensiones específicas y viables de esta función, a saber:

- a) **Aprovechar ciertas reglas y crear otras:** suscribirse a leyes provinciales y nacionales de promoción de inversiones y a su vez crear

normativa que mejore las condiciones de inversión y expansión empresarial.

- b) **Desarrollar capacidad de gestión:** conformar y mantener equipos burocráticos profesionalizados, capaces de manejar y transmitir información clave para la promoción de la inversión en el distrito.
- c) **Tejer redes:** los intendentes y funcionarios locales deben cultivar sus relaciones con actores públicos, empresarios y del tercer sector y a su vez favorecer la interacción privado-privado y empresas-tercer sector. Los casos de la Central de Servicios y las rondas de negocios organizadas por la Municipalidad de Pergamino constituyen un buen ejemplo.

Como observamos, no hay una única manera de que los actores del ámbito público y el privado arriben a acuerdos de beneficio mutuo en el ámbito local. Esto depende de las características de cada negocio; de la ciudad; de su gobierno local; de las reglas de juego imperantes, entre otros factores. No obstante, es válido interrogarse sobre la índole de los instrumentos básicos de gestión y recursos que los gobiernos locales necesitan al momento de formular e implementar políticas en este sentido. En cada uno de los casos relevados se observaron capacidades organizacionales diferentes que invitan a reflexionar sobre el desarrollo óptimo de las mismas. Sin bien en los cuatro casos analizados el rol de los intendentes fue clave a la hora de concretar acuerdos con actores privados, las unidades funcionales especializadas en el tema poseían fuertes deficiencias.

Si estas áreas tienen la responsabilidad operativa de implementar políticas tendientes al crecimiento económico y a la vinculación con posibles inversores privados, indudablemente requieren una asignación de más y/o mejores recursos. En los cuatro casos, no sólo es insuficiente la cantidad de personal sino, también, la profesionalidad de sus miembros. Las estructuras organizacionales están claramente subdesarrolladas, su nivel de informatización es bajo, los salarios del personal son reducidos, sus oficinas escasas y, fundamentalmente, son limitadas sus atribuciones en la toma de decisiones.

Es de destacar que a pesar de las deficiencias organizacionales que sufren las áreas dedicadas la producción, continúan trabajando y generando iniciativas de apoyo y promoción del crecimiento. Si recibieran mayor atención y recursos por parte de las cúpulas políticas probablemente mejorarían sus resultados.

Para ello no se necesitarían recursos exorbitantes. Todos los responsables de área coincidieron en afirmar que si contasen con cuatro o cinco personas más, con perfiles profesionales en disciplinas afines al sector privado como *management*, finanzas o marketing fortalecerían sus capacidades para constituir un equipo de gestión eficiente. A esto debiera sumarse una partida presupuestaria que garantice salarios razonables teniendo como parámetro el

mercado laboral y una protección política de dichos funcionarios y empleados de los vaivenes electorales que impidan cementar estrategias de acción.

Como señala ZICARDI (1996), la noción de gobernabilidad posee dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. Si bien el municipio cumple funciones de gobierno político, no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria. Por el contrario, en el ejercicio de sus funciones de administración, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional. En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa. Esto quiere decir que invertir en un instrumento de gestión no sólo repercutirá positivamente en la eficiencia y eficacia administrativa sino en el poder político y en la legitimidad del gobierno local.

Por otro lado, lo que contribuye a poner en funcionamiento todo este proceso son los vínculos informales que se desarrollan entre actores públicos y privados, a tres niveles:

- a) Relaciones público-público: algunos intendentes y funcionarios locales con otros actores gubernamentales de órdenes superiores.
- b) Público-privado: intendentes en persona negociando con actores económicos importantes como los directivos de Arcor o los representantes de Mc Cain
- c) Privado-privado: como las relaciones interpersonales con ex compañeros de colegio oriundos de Coronel Suárez por parte del propietario de Gatic, o del distribuidor comercial de Arcor oriundo de Salto con el propietario de la empresa.

En este sentido, es interesante observar la importancia no sólo del *policy network* que constituyen las iniciativas conjuntas de actores públicos y privados, sino también la red de relaciones políticas que se tejen en ámbitos intergubernamentales de gobierno. A través de ese entramado de relaciones formales e informales, los intendentes obtienen recursos financieros y apoyos institucionales de niveles superiores de gobierno que les posibilitan mejorar las condiciones de negociación con posibles inversores o actores privados en general (por ejemplo, subsidios, créditos, asesoramiento técnico, actividades de promoción, etc.)

La relación de intendentes y secretarios de gobierno con el propio gobernador, ministros provinciales y ministros nacionales resultó clave para que Balcarce ganara la puja por McCain; para que Salto lograra la ampliación de una línea eléctrica de alta tensión y para que Pergamino consolidara su proyecto de la Central de Servicios. Aunque fuese de manera informal, cada municipio hizo uso de estos mecanismos institucionales que sirvieron para concretar acuerdos e implementar políticas activas.

En síntesis, existe un abanico de posibilidades de mecanismos institucionales que aún no conocemos en profundidad y que están asociados a las situaciones de coyuntura que atraviesa cada municipio y a la creatividad y el capital relacional de sus gobernantes. Contribuir a detectarlos o definirlos puede constituir un aporte relevante.

### **XIII. SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Dado el carácter exploratorio de nuestro estudio y el reducido número de casos, no es posible formular recomendaciones de carácter general. Sin embargo, podemos al menos delinear algunas de las principales cuestiones a tener en cuenta a la hora de estudiar proyectos de negocios en municipios sobre la base de interacciones público-privado.

La **primera sugerencia** a realizar se refiere a una fuerte deficiencia detectada en mayor o menor medida en los cuatro casos: la ausencia de un plan estratégico municipal. Hemos observado en los cuatro casos numerosas iniciativas de reactivación de la economía local, de reducción del desempleo, de promoción del crecimiento endógeno (vía microemprendimientos), para captar el interés de inversores privados externos a los distritos y para generar servicios para las empresas existentes. Pero en todos los casos constatamos que las iniciativas no se enmarcan en un plan estratégico previamente elaborado por el Municipio y por los principales actores del lugar y, por lo tanto, terminan diluyéndose. Casi todas las políticas públicas que apuntan al desarrollo productivo son respuestas reactivas, muchas veces desesperadas, ante los cambios que impone el entorno, sin posibilidad de anticipar situaciones críticas y mucho menos de preparar las condiciones para un despegue futuro.

En Coronel Suárez, las iniciativas para promover los talleres satelitales de Gatic son una respuesta a la crisis que plantea el cierre de la empresa y el despido masivo de 1500 empleados. En Salto, la expansión de servicios y la consolidación de la Zona Industrial en la que hoy se encuentra Arcor surgen en respuesta a una coyuntura favorable para el asentamiento de empresas y a la insuficiencia del espacio físico actual. En Balcarce sucede algo similar a Salto, con la diferencia de que recién comienza a desarrollar su Zona Industrial. En Pergamino hay una mayor planificación del crecimiento y anticipación de los problemas públicos pero falta aún una visión estratégica que coordine sistémicamente las diferentes iniciativas.

En todos los casos, los funcionarios municipales reconocieron la conveniencia de poseer un plan estratégico como una herramienta generadora de consensos y políticas de estado, con la participación de los actores más im-

portantes del lugar. Sin embargo, todos ellos manifestaron también que se trata de una «asignatura pendiente» a resolver «en algún momento de la gestión» en el que no se sientan desbordados por la urgencia.

Como consecuencia de lo anterior, en la mayoría de los casos se promueven actividades productivas de diversa índole sin discutir previamente sobre el perfil productivo y las actividades prioritarias que serían deseables para el distrito. Si bien en todos los casos los funcionarios políticos coincidieron en que el perfil productivo de sus partidos era básicamente agrícola – ganadero (con diferentes variantes), a la hora de definir una estrategia de diversificación productiva surgieron muchas dudas.

En este sentido, desarrollar un plan estratégico impulsado por el gobierno local y legitimado mediante la participación de los principales actores del distrito es una tarea imprescindible a realizar en los cuatro casos. La coordinación estratégica de las actividades existentes y de las nuevas políticas, producto de un proceso de planeamiento estratégico, es una tarea necesaria no sólo para aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos sino para generar consensos políticos y políticas de estado que trasciendan las administraciones, más allá de los colores partidarios.

Una **segunda sugerencia** se refiere a la rejerarquización del área de Promoción Económica de los municipios. Ya sea Secretaría, Subsecretaría o Dirección, el área de la Producción debe tener mayor cantidad de recursos presupuestarios y financieros, recursos humanos profesionales (con estabilidad en sus cargos) y un equipamiento que le permita procesar información y utilizarla para la toma de decisiones. Es decir, dado el rol estratégico de esta área, necesita partidas presupuestarias acordes a sus necesidades. En este caso no se trataría solamente de aumentar el gasto sino de aumentar la inversión, dado que sus actividades pueden tener efecto multiplicador en el crecimiento económico del distrito.

Por el mismo motivo, el área de Turismo municipal también requiere de mayores recursos y reconocimiento político. Es estratégicamente conveniente que funcione dentro de la órbita de Producción, teniendo entidad propia como sector específico (Subsecretaría o Dirección) previo reconocimiento de que la actividad turística constituye un ámbito de negocios con gran potencial de desarrollo que, simultáneamente, son creadores de un marco ambiental propicio para las inversiones. Si bien los cuatro casos no destinan a este tema recursos significativos reconocieron su importancia y la necesidad de desarrollarlo.

Nuestra **tercera sugerencia** se refiere a intensificar la relación de los gobiernos locales con instituciones educativas y de formación, tanto locales como regionales. Los municipios deberían contribuir en la promoción de actividades extracurriculares en las escuelas con el auspicio privado, para capacitar a los alumnos en habilidades técnicas demandadas por las fuerzas

productivas locales. También podrían perfeccionar convenios y sistemas de pasantías con universidades privadas y nacionales dispuestas a compartir conocimientos e iniciar a sus alumnos en sus primeras experiencias profesionales.

Muy vinculado a lo anterior se encuentra la **cuarta y última sugerencia**, sobre promover el desarrollo de organizaciones del tercer sector que puedan convertirse en aliadas de la gestión local. Para ello es necesario contar no sólo con instituciones educativas y organismos dedicados a la investigación sino, además, integrar los esfuerzos aislados y financiar sus actividades iniciales. Destinar recursos a la creación o el fortalecimiento de este tipo de instituciones no debe verse como un gasto sino como una inversión con resultados a mediano y largo plazo, que inexorablemente traerá beneficios para el municipio.

En síntesis, éstas son sólo algunas ideas para empezar a pensar que caminos alternativos existen para lograr un mayor desarrollo de las ciudades, a través de la vinculación entre actores públicos y privados. Aún quedan factores que inciden en esta relación y que no han sido detectados. Este primer acercamiento tal vez constituya un aporte en esa búsqueda.

#### XIV. REFERENCIAS

- ALLISON, Graham (1987), «Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all Unimportant Respects? en SHAFRITZ, Jay, *Classics of Public Administration USA*.
- ACUÑA, Carlos y TOMMASSI, Mariano (1999), *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, en «*Institutional Reforms Growth and Human Development in Latin America*». *Yale center for International and Area Studies. New Haven*.
- BACHTLER, John (1996), *Workshop on Policy Copetition an Foreign Direct Investment. Western Europe OECD Development Centre*.
- BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (2003), «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance*<sup>12</sup> participativa y de proximidad». Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universidad Autónoma de Barcelona.
- CASALET RAVENNA, M. 2000 «Redes empresariales y la construcción del entrono: nuevas instituciones e identidades», en DE LA GARZA TOLEDO, E. comp. *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (2001), *The making up of a territorial Institutional System in two Mexican Regions Related to the Exportation Maquila Industry. This paper is part of a research work included in the CONACYT – funded project. www.conacyt.mx*
- DARMAN, Richard (1980), «The Business Government Problem: Inherent Difficulties and emerging Solutions» en *Business and Public Policy*. Harvard University. Boston.

<sup>12</sup> En este artículo usamos el vocablo inglés *governance*. Nos inclinamos por él ante la dispersión terminológica en su traducción al castellano (gobernación, gobernabilidad, gobernanza...). Sabemos que las autoridades lingüísticas han optado por éste último. Sin embargo, creemos que el uso de gobernanza tiene poca base en la literatura académica.

- Darmohraj, Adrián *et al.* (1999), *Planificación Estratégica Municipal. Modelos Participativos de Gestión*. Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. (comp. 2000), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- DINI, M. (1996), «Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas: Al experiencia chilena», *Estudios Latinoamericanos del Trabajo*. Número 3 México.
- DUNLOP, John (1980), *Business and Public Policy*. Harvard University. Boston.
- EVANS, Peter (1996), «El Estado como problema y como solución», *Desarrollo Económico*. Número 140, enero-marzo.
- FANELLI, José María y FRENKEL, Roberto (1996), «Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico», en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*. Jorge Katz editor CEPAL/IDRC, Alianza Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, Daniel Comp. (1997). «*Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local Municipio y Sociedad Civil en Argentina*». UBA FLACSO.
- GRUPO SOPHIA (1997), «Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina».
- GUIDELING FOR PARTNERING STATE SUPPLY COMMISSION. Government of Western Australia. 1998 en [www.ssc.wa.gov.au](http://www.ssc.wa.gov.au) fecha de acceso 24/07/2003.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1995), «Estado y Reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado», *Desarrollo Económico*. Número 139 Buenos Aires, octubre-diciembre.
- KOTLER, Philip (1994), *Mercadotecnia de Localidades*. Editorial Diana. México.
- MADOERY, Oscar (1999), «Capacidades territoriales para el desarrollo» en VENESIA, Juan Carlos, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. FLACSO. CEI. IDR. Rosario.
- MURRAY, Michael (1987), «Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay» en SHAFRITZ, Jay, *Classics of Public Administration USA*.
- NORTH, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económico / Economía Contemporánea. México.
- JORDANA, Jacint (1995), «El análisis de los *policy networks*: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 3, mayo-agosto.
- ORTIZ, Óscar Samuel, «Hacia una definición del rol del municipio en el Desarrollo Económico local» en [www.femica.org](http://www.femica.org) fecha de acceso 23/03/04.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994), *La Reinención del Gobierno*. Editorial Paidós. Barcelona.
- PANDO, Diego (2002), «Capacidad Institucional en la Regulación de Servicios Públicos. El caso del Gran Apagón en la Ciudad de Buenos Aires», Universidad de San Andrés.
- PERROT, Jean Yves y GAUTIER, Chatelus (2001), «Financiamiento de infraestructuras y servicios colectivos: recurrir al partenariado público-privado: las enseñanzas de las experiencias francesas en el mundo», *Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*, París.
- REPETTO, F. (2003), «Capacidad Estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina». MIMEO.
- RUFFO, Hernán *et al.* (1998). *Políticas de Desarrollo Regional y Local. Análisis de Casos*. Grupo Sophia. Buenos Aires.

- SAMPIERI R.H., Collado C.F. y Lucio P.B., *Metodología de la Investigación*. McGrawHill. 1998. VENESIA, Juan Carlos Políticas (1999), *Públicas y Desarrollo Local*. FLACSO. CEI. IDR. Rosario.
- ZICARDI, Alicia (1996), «La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad», en *La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de Investigaciones sociales; UNAM – Edit. Porrúa. México.

## **XV. NORMATIVA CONSULTADA**

- Constitución de la Nación Argentina. Edición Fondo de Cultura Económica. 1995.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Según reforma del año 1994. Editorial M. J. 1997.
- Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Decreto Ley 6769/58 y modificatorias. Texto Sistematizado y actualizado 1998.
- Ley Provincial N.º 10.547 de Promoción Industrial. Buenos Aires, 1987.
- Ley Provincial 11.354 de Promoción de Exportaciones Provinciales. Buenos Aires, 1992.
- Ordenanza N.º 040 / 93 Adhesión al Régimen de la Ley 10547 de Promoción Industrial y sus disposiciones complementarias. Ciudad de Salto.
- Ordenanza N.º 041/ 93. Creación de la Junta Local de Promoción. Ciudad de Salto.

## **XVI. DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL**

- «Balance de Gestión 1995-2003» Municipalidad de Coronel Suárez. Folleto institucional.
- «Boletín Oficial 1995-1999». Municipalidad de Coronel Suárez.
- «Coronel Suárez. Sus potencialidades productivas». Agosto de 2003. COPRODESU. Municipalidad de Coronel Suárez
- «La Transformación. Balcarce 1991- 2003». Informe de gestión. Intendente José Luis Pérez. Documento institucional de la Municipalidad de Balcarce.
- «Balcarce Argentina. Toda una alternativa» Carpeta de difusión institucional de la Municipalidad de Balcarce.
- «Salto Pampa Argentina» Folleto de información turística de la Ciudad de Salto.

- «Salto. Un lugar para disfrutar en familia y entre amigos». Folleto turístico.
- «Pergamino. Una decisión inteligente. Una inversión segura» Folleto institucional de la Secretaría de la Producción y el Empleo. Municipalidad de Pergamino.
- Listado oficial de «Oferta exportable» de la Ciudad de Pergamino. Folleto de difusión de Dirección de Comercio Exterior de la Municipalidad de Pergamino.
- Folleto de difusión sobre características generales del Parque Industrial Pergamino. Municipalidad de Pergamino.

## **XVII. ENTREVISTADOS**

### **1. Ciudad de Coronel Suárez**

Cortez Mario Daniel Secretario privado del Director General de COPRODESU; Fuentes Lema Osvaldo Ing. Director General de COPRODESU; Gantus Graciela Micro emprendedora del Programa de Micro emprendimientos del COPRODESU. «Panificadora el Mago»; Grunewald Mariana Secretaria privada del Intendente Municipal; Lázaro Silvia Directora de Compras Municipalidad de Coronel Suárez; Schiebelbein Pedro Subgerente General de la Planta GATIC S.A. Coronel Suárez; Vera Mauricio Asistente COPRODESU; Wengar Carlos encargado del área financiera de Cooperativa San Martín, Integrante del COPRODESU; Ziegler Adrián Marcelino Secretario de Gobierno y Promoción Comunitaria Municipalidad de Coronel Suárez.

### **2. Ciudad de Salto**

Intendente Municipal Dr. Ricardo J. Alesandro; Directora de la Producción Analía Galli; Secretaria de Gobierno Patricia Pavón

Contador Municipal Gabriel Alejandro Caratán; Senador Provincial. Victorio Migliaro. Ex intendente de la Ciudad de Salto

Jefe de Planta de la empresa Arcor. Negocio Galletitas. José Luis Pérez; Distribuidor Comercial Regional de la Empresa Arcor con sede en Salto. Mario Héctor Bastari; Presidente de la Cámara de Microempresarios de Salto. Productor de Carteras y productos de cuero Juan Gregorio Williams

### **3. Ciudad de Pergamino**

Secretario de la Producción y el Empleo. Contador Marcelo Juan Clímaco; Director de Promoción Industrial y Turismo. Sergio Esteban Pizarro;

Directora de Comercio Exterior. Araceli Claudia Campisteguy; Presidente de MGH S.A. Abrazaderas Plásticas. Marcos Gelbart. Parque Industrial Pergamino; Presidente de la Asociación de Confeccionistas de la Ciudad de Pergamino. Carlos Elizalde.

#### **4. Ciudad de Balcarce**

Intendente Municipal. Ing. José Luis Pérez; Secretaria de Hacienda. Contadora Silvia Colella; Subsecretaria de la Producción. Ing. Claudia Castelari; Secretario Privado del Intendente. Carlos Panaggio; Gerente de Recursos Humanos de McCain Argentina S.A. Claudio Ribero; Occupational Health & Safety. Mc Cain. Ing David Simeran; Coordinador de Salud y Seguridad Ocupacional Mario Fallesen.

## **II. Jurisprudencia**