

**Capacidades institucionales para la
gestión municipal del crecimiento
económico**

Adrián Darmohraj

Adrián Darmohraj

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Máster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Becario Alban (Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina). Beca Banco Río - Universia 2004-2005 para el Perfeccionamiento Docente.

Profesor e investigador de la Universidad de San Andrés, en el Departamento Académico de Administración. Investigador de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina (1998-2001).

Especialista en temas de gestión pública local. Autor de "Hacia un nuevo sector público: experiencias exitosas de gestión en Argentina" (Grupo Sophia, 1997); "Planificación estratégica municipal: modelos participativos de gestión" (Grupo Sophia, 1999); y "De la modernización a la innovación en el sector público" (INAP, 1999).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Universidad de San Andrés
Campus Vito Dumas 284. Victoria
B1644BID Buenos Aires - Argentina
Tel.: (5411) 4725-7014 / 7000
E-mail: adarmo@udesa.edu.ar

Si los líderes de negocios pretendieran optimizar sus beneficios y encontrar un lugar donde desarrollarse con un mínimo marco de estabilidad, necesitarían entender la dirección en la cual trabaja el gobierno, el marco institucional en el cual son hechas las políticas públicas, y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos.

Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico

Introducción y problemática

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 y Gaebler (1994), para tener éxito en el mercado global actual, las corporaciones necesitarían que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible, es decir los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato. Por lo tanto, esto haría 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 en el pasado.

A su vez, si los líderes de negocios pretendieran optimizar sus beneficios y encontrar un lugar donde desarrollarse con un mínimo marco de estabilidad, necesitarían entender la dirección en la cual trabaja el gobierno, 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 de los líderes de negocios debería 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. Los gobiernos locales no escapan a esta realidad y este tipo de interacción podría constituir una salida posible a situaciones de estancamiento y fuerte vulnerabilidad que poseen muchos municipios pequeños en vías 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

Recibido: 27-02-2007. Aceptado: 08-03-2007.

permite a las empresas ubicarse en lugares con costos menores o con condiciones de trabajo más atractivas.

Algunos señalan que 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. 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). Por ello, 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 permitan ubicarse como un actor dinámico eficiente y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno.

Hasta el momento no se ha constituido un marco analítico que identifique las estrategias y políticas públicas que agilicen la relación público-privada 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 del 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 activas en el nivel local. Es decir, una mirada que investigue la perspectiva privada de negocios y, a su vez, la visión gubernamental, ambas en permanente interacción para 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 local. Esto nos conduce a pensar que los gobiernos locales

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

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 habitar, invertir y crecer.

En la actualidad, pocos gobiernos locales pueden articular una visión estratégica de lo que se proponen ser en los próximos diez o quince años. Todos desean industrias prósperas, elevar los ingresos reales y trabajos de más calidad, pero no logran implementar un plan de acción¹. Además, 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. Otras 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 esta perspectiva, el gobierno local tendría una alternativa posible: interactuar con los demás actores estratégicos promoviendo la construcción de un espacio territorial competitivo que favorezca el 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 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 para implementar esta alternativa se necesita mucho más que un recurso o un atractivo por parte de una localidad. 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

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, remarcar 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.

ventajas de las ciudades grandes están dadas en términos de infraestructuras, equipamiento, accesibilidad, economías de escala, 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 ello, están motivadas para desarrollar un portafolio combinado que las proteja 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 se presentará el primer factor determinante de la capacidad institucional de un gobierno local para generar oportunidades de crecimiento económico: el marco institucional o "las reglas de juego" que condicionan el accionar de cada uno de los actores.

Las reglas de juego de la relación público-privada 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, remarcar 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. Algunos señalan que 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. 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 (Fanelli y Frenkel, 1996; Repetto, 2003). 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).

Acuña y Tommasi (1999) definen 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). 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. Las reglas de nivel R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación con temas puntuales.

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. 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 las de nivel R1. Las reglas R3 definen quién y cómo 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.

Un elevado nivel de capacidades organizacionales sería condición necesaria pero no suficiente para lograr un elevado nivel de capacidades institucionales. 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).

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.

Las posibilidades de jugar en uno u otro nivel de reglas determinan parte de las estrategias de los gobiernos locales para la promoción del crecimiento económico y la modalidad de relación con los actores privados. De ahí la importancia de identificar los niveles (R1, R2, R3) y los diferentes planos (formal e informal).

A continuación presentaremos otros dos factores de influencia sobre la relación público-privada en municipios. Nos referiremos al nivel de "capacidades organizacionales" del gobierno local y su grado de "relación con actores clave".

Las capacidades organizacionales de los gobiernos locales y su relación con actores clave

Para poder captar 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. Estas áreas burocráticas comúnmente son las responsables formales de agilizar y de hacer eficiente la vinculación con aquellos actores del sector privado interesados en ámbitos de negocios en el distrito.

Por ello, cuando nos referimos al concepto de "capacidad organizacional" estamos refiriéndonos al grado de desarrollo de estas áreas burocráticas municipales, en términos de: a) la eficacia administrativa; b) el nivel de formación de los cuadros técnicos; c) el reclutamiento de los mismos; d) el tamaño de la unidad (cantidad de personal); e) sus recursos financieros (presupuesto-partida anual); y f) 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. 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 una mayor eficiencia en las 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. Quiénes son los actores "clave" estará definido por el contexto y las necesidades puntuales del momento, aunque el gobierno local debería fomentar la construcción de redes que lo tengan como nodo central y coordinador de actores y recursos.

Ámbitos de negocios para la interacción público-privada en municipios

Las posibilidades de inversión pueden ser tan amplias como la enorme diversidad de oportunidades que ofrece el propio mercado. No obstante, es necesario focalizar nuestra mirada en un conjunto, al menos tentativo, de los posibles ámbitos de negocios que podría ofrecer un distrito local. Basándonos en 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 familiares y amigos.

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, ya que carecen de instalaciones para acomodarlos a todos.

c. *Comercio e industria*. Por regla, las firmas comerciales evalúan 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.

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 que se ocupe exclusivamente del tema.

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. La capacidad institucional del gobierno local estaría constituida por la confluencia de tres factores: 1) las *reglas de juego* formales e informales, 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. 2) Las *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. 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. 3) La red de *relaciones del gobierno municipal con actores clave*. En diferentes circunstancias, el gobierno local puede necesitar la colaboración de distintas 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 de cada municipio, y las capacidades organizacionales de éstos condicionan las posibilidades de implementación de programas de políticas o acuerdos informales de importancia.

Los otros dos elementos adicionales 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.

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-privada se presenta con mayor nitidez y donde las instancias de negociación y acuerdos cobran real sentido.

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-privada se presenta con mayor nitidez y donde las instancias de negociación y acuerdos cobran real sentido.

Por lo tanto, el supuesto de partida de este trabajo 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.

Metodología del estudio

El abordaje metodológico para la realización de este trabajo requirió de la aplicación de un enfoque exploratorio². Se hizo un relevamiento exhaustivo de la bibliografía vinculada con este tema en español y no se encontraron 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.

Se seleccionaron casos de municipios pertenecientes a una misma provincia (Buenos Aires) para poder identificar y comparar las diferentes aptitudes de los gobiernos locales en la promoción de negocios, en un marco de reglas de juego similares³. Los criterios básicos para la selección de los casos fueron:

- *Ubicación geográfica*: se excluyeron casos de municipios pertenecientes 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 o zona industrial con tendencia a la diversificación.

- *Existencia de una unidad de gestión dedicada al desarrollo o captación de inversiones*: los municipios seleccionados debían poseer dentro de sus gobiernos locales un área funcional dedicada a la promoción de inversiones. Por ejemplo: secretarías, subsecretarías o Dirección de la Producción, Desarrollo Económico o similar.

Los casos seleccionados fueron las ciudades de *Coronel Suárez*, que alberga una de las plantas de la empresa Gatic (productora de calzado deportivo); *Balcarce*, que tiene una planta productora de alimentos de la compañía multinacional Mc Cain; *Salto*, que alberga una planta productora de galletas de la empresa Arcor; y *Pergamino*, que posee un parque industrial en donde alberga una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas.

Los cuatro municipios estudiados poseían 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 observaron 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 poseían más atractivos y ofrecían mejores condiciones de negocios, mientras que otras compensaban 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.

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; no obstante, 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.

La Tabla N° 1 sintetiza algunas de las características principales de cada municipio.

Tabla N° 1
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 sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y estadística propia de los municipios analizados. Año 2004.

La comparación de los cuatro casos estará planteada sobre la base de tres variables: "Reglas de Juego", "Capacidades Organizacionales" y "Relación con actores clave". 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 clave. El conjunto de indicadores que utilizaremos en este análisis los sintetizamos en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Indicadores para medir Capacidades Institucionales

	Alto	Medio	Bajo
Uso y creación de reglas de juego	Utilización de R2 (leyes nacionales y provinciales) con medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 para la promoción de inversiones.	Limitada utilización de R2 sin medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 (ordenanzas y decretos municipales) para la promoción de inversiones.	No utilización de R2, ni creación de R1 para la promoción de inversiones.

Desarrollo de capacidades organizacionales	Nivel jerárquico de la unidad funcional dedicada a la producción asimilable a una "Secretaría". 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 producción y negocios. Presupuesto 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.
Grado de relación con actores clave	Vinculación permanente del gobierno local con autoridades provinciales y nacionales 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 y nacional y con otros municipios. Vínculos esporádicos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.	Falta de vinculación con autoridades de los gobiernos provincial y nacional y con otros municipios. Falta de vínculos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

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 en el de las empresas y organizaciones involucradas.

Se realizaron 28 entrevistas en las diferentes ciudades a intendentes y funcionarios del área de producción o desarrollo, pequeños productores locales, beneficiarios de programas provinciales y nacionales de promoción de micro emprendimientos, y 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 presenta el análisis comparado de los cuatro casos.

Cuatro ciudades en perspectiva comparada

Reglas de juego y relación con actores clave. 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). En este caso nos referimos al modo en que las reglas de juego formales e informales condicionan la relación público-privada en el ámbito local, permitiendo el juego a actores y sectores con modalidades diferentes de 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, pudimos identificar al menos dos que resultan de gran relevancia para los cuatro casos. 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"⁴. 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 provinciales⁵. Esta normativa es la primera regla de juego formal que condiciona en términos generales al municipio y su gobierno. La segunda gran regla

Las atribuciones que la Ley otorga a los gobiernos locales para reglamentar y establecer impuestos a la industria o actividades productivas son limitadas.

formal de nivel "R3" de relevancia 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.

Las leyes provinciales constituyen el segundo nivel (R2) de reglas formales de importancia. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales 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 interesó conocer particularmente cuáles 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 gobiernos locales para reglamentar y establecer impuestos a la industria o actividades productivas son limitadas. En los artículos 227 y 228 se faculta a los gobiernos locales para establecer todos los "impuestos" que considere apropiados para satisfacer las necesidades colectivas del vecindario⁶. 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 gobiernos locales 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 gobierno local 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.

Las otras dos normas de nivel "R2" de relevancia son: la Ley N° 10.547 de "Promoción Industrial" y la Ley N° 11.354 de "Promoción de Exportaciones Provinciales". Los gobiernos locales 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 gobiernos locales analizados adherían a estas leyes, aunque las ciudades de Pergamino y Balcarce han hecho una utilización mayor de las mismas. La primera logró construir un 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 encontraban en una etapa de promoción industrial menos dinámica o en vías de consolidación, y aún no habían aprovechado al máximo los beneficios de estas leyes.

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 encontraba muy acotado por las restricciones impuestas en los niveles superiores. De cualquier modo, los cuatro gobiernos locales hacían uso de ese margen de maniobra fundamentalmente a nivel R1 y en algunos casos a nivel R2 y lograban establecer reglas de juego que contribuían 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 una empresa multinacional; Salto eximió por un tiempo preestablecido las tasas de Seguridad e Higiene a una 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.

El uso que cada gobierno local hace de las reglas de juego formales de nivel "R2", tales como regímenes provinciales de

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 un programa de política pública a nivel local.

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 un programa de política pública 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 donde 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. Una limitación en las reglas de juego formales activó una iniciativa de política pública que apuntó 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 falta de recursos para 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 fondos necesarios para las obras de infraestructura. 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 los recursos necesarios.

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. La instalación no 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 actores⁷.

En el caso de Pergamino, la red de contactos del gobierno local con actores clave y la importancia de las reglas de juego informales también fueron centrales para entender la dinámica que alcanzó la relación público-privada 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 prestaba como sede regional de la Fundación ExportAr, la ubicaba 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 gobierno local sino también del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de la Producción. A esto debe sumarse que el gobierno local no sólo logró una administración eficiente del parque industrial con la ayuda de una normativa claramente establecida para su gestión,

En todos los casos hubo diferentes usos y aplicaciones de reglas de juego existentes y creación de nuevas, que facilitaron la vinculación público-privada. Simultáneamente, existían reglas de juego informales que permitieron mejorar el vínculo del gobierno local con otros actores para establecer alianzas o apoyos estratégicos a la 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 estaba ocupado casi en su totalidad, y la relación entre los empresarios y el gobierno local era sumamente fluida.

Como se puede observar, en todos los casos hubo diferentes usos y aplicaciones de reglas de juego existentes y creación de nuevas, que facilitaron la vinculación público-privada. Simultáneamente, existían reglas de juego informales que permitieron mejorar el vínculo del gobierno local con otros actores para establecer alianzas o apoyos estratégicos a la gestión.

Capacidades organizacionales de las áreas municipales de producción

Para analizar las capacidades organizacionales se focalizó la observación en áreas específicas de gestión local, en especial en 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 gobiernos locales analizados coincidieron 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. Ahora bien, aun cuando las personas tuvieran un perfil especializado, se observaba que las actividades y tareas del área generalmente desbordaban la capacidad de trabajo.

En el caso de Coronel Suárez, la gestión del desarrollo local estaba "descentralizada" en una organización denominada Coprodesu, entidad público-privada con participación y representación de distintos sectores de la sociedad local. La modalidad institucional del Coprodesu le permitía recibir aportes y fondos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil que lo integraban, aunque en la práctica dichos aportes no se realizaban y el único financiamiento permanente era el estatal, con todas las restricciones que ello implica⁸. Si bien el espíritu que originó el Coprodesu consistía en consolidar una organización independiente del poder político, que

trascienda los gobiernos de turno y permita la recepción de fondos de organismos públicos o privados, en la práctica contaba con tres ordenadores y cuatro personas, superadas constantemente por la carga del trabajo que realizaban. Esto impedía que el organismo pudiera llevar estadísticas sobre la evolución económica y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas. En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, el presidente del Coprodesu era el intendente municipal, y todas las decisiones del organismo dependían 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 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 alteraban 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 reducía a sólo una persona (la directora). Esta restricción generaba 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 estaba en manos de una organización mixta sino de unidades funcionales propias de la estructura organizacional del gobierno local. De modo que los recursos financieros disponibles eran sólo los presupuestarios, y la participación de actores privados no estaba reglada en términos formales.

En Balcarce, la dotación de personal de la Subsecretaría de la Producción era de tres personas. Al realizar el relevamiento para este estudio, la principal actividad del área era la gestión del Plan Nacional para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que brinda subsidios a personas desocupadas a través del gobierno local. 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 al haber fracasado en sus proyectos.

Una deficiencia que atravesaba los cuatro casos era la falta de información sistematizada, datos estadísticos propios y mecanismos de evaluación de la gestión.

En el caso de Salto, la situación era 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 tareas.

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.

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 ocupaba nueve personas, con un desarrollo estructural importante. Poseía 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 había una sistematización de la información ni procesos de evaluación interna de los resultados de gestión. Si bien poseían algunos datos sobre micro emprendimientos y empresas en condiciones de exportar, no tenían información de base sobre variables del crecimiento económico del Distrito. En cuanto a recursos financieros, la Secretaría dependía del presupuesto municipal, cuyas partidas estaban generalmente destinadas al pago de salarios, a la organización de eventos de promoción y a algunas actividades de capacitación para micro emprendedores, y no disponía de fondos para encarar programas propios de promoción de inversiones. A diferencia de los casos anteriores, la capacidad de toma de decisiones era amplia. Aun cuando los primeros contactos con posibles inversores privados los realizaba el intendente, el proceso quedaba luego a cargo del secretario de la Producción y su equipo.

Si bien las capacidades organizacionales de los cuatro gobiernos locales eran variables (áreas con mayor o menor estructura, personal, recursos financieros y atribuciones), ciertas insuficiencias

estaban presentes en todos ellos, independientemente de su grado de desarrollo. Una deficiencia que atravesaba los cuatro casos era la falta de información sistematizada, datos estadísticos propios y mecanismos de evaluación de la gestión. 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 era 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, estaba 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. En consecuencia, las pocas personas destinadas a estas funciones sólo alcanzaban a ocuparse del día a día y no tenían la posibilidad de generar su propia información para medir resultados.

En cuanto al perfil profesional, había 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.

Relación del gobierno local con actores clave. La relevancia de los vínculos

En el caso de Coronel Suárez, los vínculos con los niveles superiores de gobierno enfocados a la promoción económica eran esporádicos y se centraban en cuestiones rutinarias vinculadas a programas de promoción de micro emprendimientos, excepto en el caso de la fluida relación del gobierno local con las cámaras empresarias y comerciales que integraban el Coprodesu.

Respecto a 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 Mc Cain 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.

Condiciones de inversión. Lo que las ciudades 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 constituían un claro atractivo para que las actividades agrícola-ganaderas tomaran un protagonismo indiscutido en la cartera de negocios de cualquier distrito. Las ciudades de Salto y Pergamino no sólo poseían este atractivo sino además una cercanía ventajosa a grandes centros urbanos como las ciudades de Rosario y Buenos Aires. No obstante, los funcionarios de ambos distritos manifestaron que aún sufrían de un gran déficit de infraestructura para promover un crecimiento industrial y comercial más dinámico. Un déficit que los gobiernos locales no podían resolver con recursos propios debido al volumen de inversión necesario. El parque industrial de Pergamino estaba ocupado casi en su totalidad y contaba con una buena oferta de servicios, pero la zona industrial de Salto demandaba la ampliación de redes de energía que no podía encararse con recursos únicamente municipales.

En Coronel Suárez y Balcarce la distancia respecto a grandes centros urbanos era mayor, aunque no determinante. En estos casos, la principal dificultad estaba dada por la falta de una política clara de promoción de las inversiones industriales. El parque industrial de Coronel Suárez no poseía todos los servicios necesarios

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.

y se encontraba en una ubicación geográfica poco accesible y poco atractiva para inversores privados. En el caso de Balcarce el desarrollo industrial también era incipiente y recién a fines de la década del 90 se comenzó a proyectar la creación de una zona industrial, a raíz de la instalación de la empresa Mc Cain.

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 constituía 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 situaba 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 contaban con atractivos naturales tan evidentes como Balcarce, explotaban 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 ofrecían cualidades atractivas a la hora de decidir el asentamiento de inversiones o la radicación como lugar de residencia. Si bien no se trataba de distritos "ricos", de un elevado desarrollo económico, su calidad de vida era 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 poseían centros universitarios de formación, sí tenían mano de obra calificada en diferentes especialidades. En el caso de Pergamino era posible contar con un volumen importante de personal altamente calificado en la confección de indumentaria. La misma situación se observaba 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 alimenticia⁹. En los cuatro casos los niveles de sindicalización

eran bajos y los conflictos laborales 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 Tabla N° 3.

Tabla N° 3
Capacidades institucionales según municipios

	Coronel Suárez	Balcarce	Salto	Pergamino
Uso y creación de reglas de juego	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 Industrial. Ordenanza - Contrato para fijar condiciones de instalación de la empresa Mc Cain. Exención 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". Exención 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.
Desarrollo de capacidades organizacionales	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 subsecretaria es profesional. Presupuesto anual está limitado al pago de salarios. Posee dos computadoras antiguas y espacio físico insuficiente. No maneja estadística de la producción local.	Dirección de la Producción, una 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 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.

Grado de relación con otros actores	Vínculos esporádicos con niveles provinciales. 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 paperos.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial. Relación fluida con las empresas de la zona.	Vinculación permanente con autoridades del gobierno provincial y nacional. Relación fluida con las empresas del parque. Vínculos fluidos con las cámaras locales (Industria, Comercio, Asociación de Confeccionistas).
-------------------------------------	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

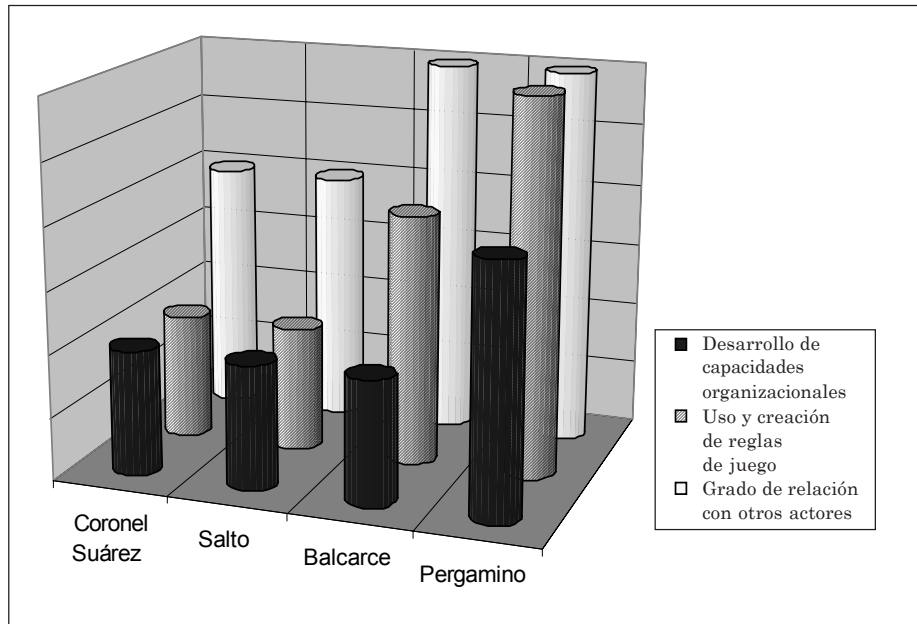
A partir de la clasificación de la información disponible, podríamos ordenar los casos según el grado de desarrollo de sus capacidades organizacionales. La Tabla N° 4 nos permite visualizar la idea.

Tabla N° 4
Clasificación de capacidades institucionales según municipios

	Coronel Suárez	Salto	Balcarce	Pergamino
Uso y creación de reglas de juego	Medio	Medio	Medio	Alto
Desarrollo de capacidades organizacionales	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Grado de relación con otros actores	Medio	Medio	Alto	Alto

Utilizando el conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en la Tabla N° 3 podemos establecer niveles de desarrollo de cada una de las variables que componen el 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 manera en que se refleja en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
Clasificación de capacidades institucionales en municipios



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en los cuatro casos, el nivel de vínculos con otros actores clave y de 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.

Contar con instituciones que contribuyan a generar altos niveles de confianza constituye un factor clave a la hora de pensar cómo mejorar las relaciones público-privadas 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.

Reflexiones finales

Pensar en factores institucionales que faciliten la relación público-privada en municipios no implica pensar necesariamente en modelos preestablecidos, sino en modalidades de gestión adecuadas para cada caso. En este sentido la evidencia que presenta el análisis de los cuatro casos se traduce en alternativas institucionales *ad hoc*, 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 se crearon reglas formales de nivel R1 (ordenanzas municipales).

En aquellos casos en que las reglas de juego formales no fueron suficientes para generar confianza entre las partes, surgieron reglas de juego informales, apoyadas en vínculos y actores estratégicos. De modo que si bien la creación de reglas de juego formales allana el camino para futuros acuerdos sustentados en la confianza mutua y una mayor informalidad, necesitan de la complementariedad de actores y vínculos, muchas veces informales, que se construyen a lo largo del tiempo. 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, 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 movilizando 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.

En los cuatro casos analizados, la acción del gobierno local, a través de políticas públicas tendientes a impulsar el crecimiento, fue un disparador fundamental para iniciar procesos 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.

Ahora bien, ¿cuáles serían los instrumentos y recursos indispensables que contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales para generar crecimiento económico? La evidencia de este estudio exploratorio nos da indicios para formular algunas sugerencias sujetas a revisión. A saber:

a) *Aprovechar ciertas reglas y crear otras.* Estos casos indicarían que 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 puede mejorar las condiciones de inversión.

b) *Desarrollar capacidad de gestión.* Hay evidencia de que conformar y mantener equipos burocráticos profesionalizados, capaces de manejar y transmitir información clave para la promoción de la inversión en el distrito facilitaría la promoción de inversiones. En cada uno de los casos relevados se observaron capacidades organizacionales de las áreas de producción que invitan a reflexionar sobre el desarrollo óptimo de las mismas. Si estas áreas tienen la responsabilidad operativa de implementar políticas tendientes al crecimiento económico y a la vinculación con posibles inversores, indudablemente requieren una asignación de más y mejores recursos.

c) *Tejer redes.* Los intendentes y funcionarios locales que cultivaron sus relaciones con actores públicos, empresarios y del tercer sector favorecieron la interacción público-privada y privado-tercer sector. Los casos de la Central de Servicios y las rondas de negocios organizadas por la Municipalidad de Pergamino constituyen un buen ejemplo. Los vínculos informales que se desarrollan entre actores públicos y privados son una fuente generadora de reglas de juego informales que constituyen un complemento importante de las reglas formales. 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 Mc Cain; 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.

En síntesis, existe una diversidad de factores que aún no conocemos y que podrían incidir en las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Contribuir a detectarlos y describirlos puede constituir un aporte relevante no sólo desde el punto de vista académico sino también en la búsqueda por alcanzar una

gestión más eficiente y equitativa del crecimiento económico local. Un desafío que ya está planteado.

Notas

(1) 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 Darmohraj ... [et al], 1999.

(2) Es decir cuando la revisión de la literatura revela que únicamente hay ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio (Hernández, Fernández y Baptista, 1998).

(3) En estudios posteriores sería conveniente comparar y analizar casos de diferentes provincias, y determinar la incidencia de las reglas de juego de distintos gobiernos provinciales.

(4) Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

(5) Existe un profundo debate acerca de hasta dónde debería llegar la autonomía municipal, pero dicha problemática excede los objetivos de este trabajo.

(6) 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".

(7) 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.

(8) Hasta la fecha 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.

(9) Según datos proporcionados por sus áreas municipales de producción en 2003, Coronel Suárez poseía más de 1.500 personas con habilidades técnicas en la industria del calzado. Salto poseía más de 800 personas trabajando en el rubro alimenticio, Balcarce más de 500 y Pergamino más de 2.000.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, VV. AA., New Haven, Yale Center for International and Area Studies.
- Allison, Graham (1987), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Pacific Grove, Thomson Brooks/Cole Publishing.
- Bachtler, John (1996), "Policy Competition and Foreign Direct Investment in Western Europe", paper presented at the Workshop on Policy Competition and Foreign Direct Investment, OECD. Development Centre, Paris.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2003), *La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.
- Casalet Ravenna, M. (2000), "Redes empresariales y la construcción del entorno: nuevas instituciones e identidades", en *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, E. De La Garza Toledo (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001), *The Making up of a Territorial Institutional System in Two Mexican Regions Related to the Exportation Maquila Industry*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mimeo.
- Darman, Richard (1980), "The Business-Government Problem: Inherent Difficulties and Emerging Solutions", en *Business and Public Policy*, John Dunlop (ed.), Boston, Harvard University.
- Darmohraj, Adrián ... [et al] (1999), *Planificación estratégica municipal: modelos participativos de gestión*, Buenos Aires, Fundación Grupo Sophia.
- De La Garza Toledo, E. (comp.) (2000), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dini, M. (1996), "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas: la experiencia chilena", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2 N° 3, México.
- Dunlop, John (ed.) (1980), *Business and Public Policy*, Boston, Harvard University.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, Buenos Aires, 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 (ed.), Buenos Aires, CEPAL, IDRC, Alianza Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba.
- Government of Western Australia (1998), *Guidelines for Partnering*, West Perth, State Supply Commission, <http://www.ssc.wa.gov.au>, 24-07-2003.
- Grupo Sophia (1997), *Hacia un nuevo sector público: experiencias exitosas de gestión en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Sophia.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995), "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 139, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; y Baptista Lucio, P. (1998), *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill.
- 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*, N° 3, Madrid, mayo-agosto.
- Kotler, Philip (1994), *Mercadotecnia de localidades*, México, Editorial Diana.
- Madoery, Oscar (1999) "Capacidades territoriales para el desarrollo", en *Políticas públicas y desarrollo local*, Juan Carlos Venesia (comp.), Rosario, FLACSO; Instituto de Desarrollo Regional; Universidad Nacional de Rosario. Centro de Estudios Interdisciplinarios.
- Murray, Michael (1987), "Comparing Public and Private Management: an Exploratory Essay", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Pacific Grove, Thomson Brooks/Cole Publishing.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Oscar Samuel (s.f.), *Hacia una definición del rol del municipio en el desarrollo económico local*, San Salvador, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, <http://www.femica.org>, 23-03-2004.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós.
- 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", París, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- Repetto, Fabián (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para

- una mejor política social en América Latina", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Ruffo, Hernán ...[et al] (1998), *Políticas de desarrollo regional y local: análisis de casos*, Buenos Aires, Grupo Sophia.
- Venesia, Juan Carlos (comp.) (1999), *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO; Instituto de Desarrollo Regional; Universidad Nacional de Rosario. Centro de Estudios Interdisciplinarios.
- Ziccardi, Alicia (1996), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.