



Departamento de Administración

Relación público –privado en municipios Identificación de capacidades institucionales en gobiernos locales para la captación de inversiones

Adrián Darmohraj

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 son 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 necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible: los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. Todo 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. Siguiendo 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 también porque existen nuevos actores con mayores capacidades operativas y flexibilidad en el campo de los negocios y el mercado. Desde esta visión el rol más apropiado para el Estado sería aquel que garantice las condiciones más adecuadas para el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad y el mercado, y garantizar simultáneamente la equidad y el bienestar común de los ciudadanos. En este sentido, las localidades no escapan a esta realidad y han sido fuertemente afectadas por fuerzas externas relacionadas con tecnologías que cambian con rapidez, y una competencia global intensa.

De este modo, si los líderes de negocios pretenden optimizar sus beneficios necesitarían entender el camino y la dirección en la cual el gobierno trabaja, el marco institucional en el cual las políticas públicas son hechas y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos. A su vez, si el Estado a través del gobierno, pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de negocios para el sector privado deberían manejar información actualizada y conocer las herramientas de gestión y negociación que le permita ubicarse como un actor dinámico eficiente y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno.

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. 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 económico y fuerte vulnerabilidad para el crecimiento económico. 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.

En este sentido, cuando un lugar empieza a perder su atractivo, se desatan fuerzas que empeoran la situación. Una compañía o industria importante en la ciudad podría tambalearse o desaparecer debido al mal manejo del negocio, o a una infraestructura desgastada de la comunidad. Disminuyen las ganancias en los negocios y los empleos; los precios de los inmuebles bajan, la infraestructura se deteriora. Estos desarrollos aceleran la emigración de residentes y negocios, lo que ocasiona una importante disminución del turismo, si lo posee. La falta de empleo conduce a mayor nivel de delitos y aumentan las necesidades sociales. La imagen de la ciudad se deteriora más aún. El gobierno aumenta los impuestos para mantener la infraestructura sobre la base de contribuyentes cada vez más restringida y sin embargo los impuestos elevados sólo aceleran el éxodo de recursos.

A su vez, gran parte de las decisiones de gestión están reguladas por normativas que excede a las atribuciones municipales. Dependiendo de la legislación de cada provincia, 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.

Ahora bien, aún no se ha profundizado en 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 y desarrollo. Aún no se ha logrado 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 modelo de políticas públicas que analice el accionar privado como un aliado estratégico, en los momentos de formulación e implementación de políticas tendientes a generar 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.

En el caso de los municipios, 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 deberían 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 invertir y crecer. En este sentido, un municipio que no examina su potencial, de una manera crítica, es probable que no logre sistematizar estrategias de promoción de negocios para el sector privado y pierda ante localidades más dinámicas y atractivas que sí lo hacen.

En la actualidad pocos municipios 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.¹

Según Kotler (1994), algunas localidades 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.

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.

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 DARMOHR AJ et al. Planificación estratégica municipal. Modelos participativos de gestión. Grupo Sophia Buenos Aires. 1999.

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 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.

De esta forma 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.

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. Según 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 .

En consecuencia, los municipios lugares deberían adoptar estrategias equilibradas (retener, atraer y desarrollar nuevos negocios), enfatizando los servicios básicos y buscando amenidades en lugar de subordinar todo al desarrollo económico. Aquellos lugares que lograron desarrollar una economía diversificada o el potencial para diversificarse están motivados, como el inversionista prudente para desarrollar un portafolio combinado y diversificado que lo protegiera contra la dependencia de una sola industria o sector. 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 reflexionaremos sobre un modelo conceptual que nos permitiría identificar los componentes institucionales necesarios para comprender la relación entre actores públicos y privados en el ámbito local.

2.2 La importancia de un marco institucional para comprender la relación público – privado en municipios.

La interacción entre los individuos o grupos interesados en una temática pública determinada 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.

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)

Es importante destacar que cuando hablemos del concepto de instituciones lo definiremos como al conjunto de reglas formales e informales que regulan el comportamiento de actores en un determinado contexto. A los efectos de nuestro estudio nos interesan aquellas reglas que regulan la interacción entre actores públicos y privados en contextos históricos y geográficamente determinados. Más concretamente en el orden local pero también nacional y provincial. Conocer dichas reglas de juego nos permitirá comprender con mayor precisión el comportamiento de actores que pertenecen a sectores y lógicas de pensamiento diferentes.

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.

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 esta 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 compete 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 permitiría 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, 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 señalaría 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.

2.3 Capacidades organizacionales municipales y relación del gobierno local con otros actores

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 la 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 las 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 administrativo 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 otros actores 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.

Siguiendo esta clasificación, 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 organizacionales 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

2.4 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, sería 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 sugerir la siguiente clasificación:

CUADRO N° 1

Posibles ámbitos de negocios para la interacción público – privado en municipios

Atracción de visitantes	El mercado de visitantes consiste 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 a 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.
Residentes	Un lugar puede desear que el número de trabajadores aumente por muchos años. Otros lugares tienen tal atractivo que se encuentran tan 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.
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. Las firmas comerciales también responden a estímulos de reubicación y a incentivos como las concesiones y postergación de impuestos, terrenos baratos y subsidios en la infraestructura. En este sentido sería conveniente que las ciudades puedan decidir si construyen una economía diversificada o una basada en sólo algunas industrias especializadas.
Mercados de exportación	El municipio puede desarrollar una agencia de exportación para que se ocupe exclusivamente del tema. Una agencia de este tipo 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, entre otras actividades.

En síntesis, independientemente de la disponibilidad de diferentes ámbitos de negocios, las actividades de promoción de un municipio deberían ser una responsabilidad ineludible de las autoridades locales. Las presiones e iniciativas pueden originarse en el sector privado cuando los negocios son pobres, los hoteles están vacíos y el desempleo aumenta sin parar, pero la responsabilidad política debería ser asumida por el intendente de la ciudad.

En este sentido el verdadero desafío sería coordinar a todos los grupos de interés público 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. Para ello el rol del intendente y su equipo resultaría 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.

2.4.1 Condiciones de negocios en municipios: Atractivos e incentivos para la inversión

Como vimos anteriormente, 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 qué 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. De todos modos, 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 de la siguiente manera.

CUADRO Nº 2
Clasificación de atractivos

Tipo	Característica
Naturales	Paisajes y peculiaridades que permiten algún tipo de ventaja de diferenciación. Por ejemplo el cerro Uritorco o "El Zapato" de la ciudad de Capilla del Monte en Córdoba)
Comerciales	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
Culturales	La organización de eventos constituye un recurso ampliamente difundido. Por ejemplo las ciudades de Jesús María y Cosquín - Provincia de Córdoba y sus tradicionales festivales de doma y folklore. La Feria Anual del Libro en la ciudad de Buenos Aires.
Historia y Personajes	Poseer una personalidad conocida o referencias históricas puede constituir un atractivo con potencial de explotación. Por ejemplo el palacio San José en la Ciudad de Colón - Entre Ríos, o la casa de Tucumán en la ciudad capital de la provincia de Tucumán.

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.²

Si bien esta clasificación puede resultar acotada o poco exhaustiva, nos permite un ordenamiento de alguna de las ventajas que un municipio podría identificar.

Otra clasificación posible para determinar condiciones de negocios esta dada por Bachtler (1996), quien determina tres tipos de incentivos:

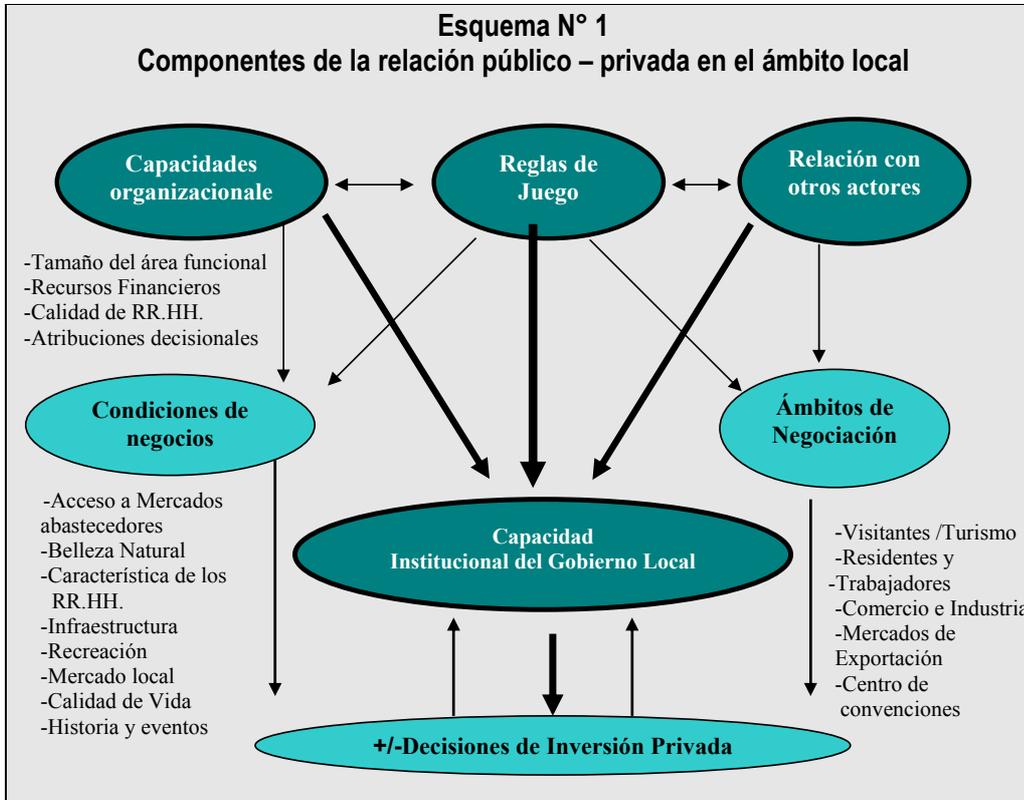
- a) incentivos monetarios directos (fiscales arancelarios, financieros)
- b) otros incentivos monetarios (subsidios al mercado de trabajo, a la instalación, al terreno, etc.)
- c) Incentivos no monetarios directos (acceso a mercados abastecedores, transporte, calidad de vida, investigación y desarrollo, clima de negocios, 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. De cualquier modo constituyen tipos específicos de atractivos que pueden ser aplicables desde el régimen provincial. En el caso de los incentivos "b" y "c" la probabilidad de implementación es mayor.

² 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

En síntesis, los municipios deberían conocer los posibles ámbitos de negocios en donde se encontrarían sus acciones y políticas de promoción, y también favorecer condiciones de inversión que comprometan al sector privado con el desarrollo local a mediano y largo plazo

Como se puede observar, la relación público privado en municipios, es decir la capacidad de acción municipal en interacción con las decisiones de inversión del sector privado, estarían condicionadas por un conjunto de factores a tener en cuenta.



Por un lado, 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 constriñe su comportamiento, y ciertas alternativas informales que permitirían escapar a dichas restricciones. 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 también condiciona la relación del municipio con otros actores y el desarrollo de capacidades organizacionales.

El segundo factor de importancia estaría dado por el conjunto de **capacidades organizacionales** para llevar adelante una gestión eficiente del área de producción 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, sus

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 estaría dado por la red de **relaciones del gobierno municipal con otros actores**. En determinadas circunstancias el gobierno local podría 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 empresarias resultaría clave para promover ámbitos de negociación .

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que para comprender las modalidades del vínculo público privado sería necesario definir que **ámbitos y condiciones de negocios** están disponibles. 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.

Teniendo en cuenta estos elementos podríamos conocer con mayor detalle cuales son las capacidades institucionales necesarias para que la acción municipal capte decisiones de inversión que puedan contribuir al crecimiento económico de distrito. El supuesto de partida sería que un 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.

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. El orden de presentación se sustenta en una lógica de menor a mayor complejidad de la relación público – privada, logros obtenidos de dicha relación, y tamaño demográfico de los municipios. El siguiente cuadro sintetiza algunas de las características principales de cada municipio.

Presentación de los casos: Coronel Suárez, Balcarce, Salto y Pergamino

7.1 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.

Dado que se trata de municipios de una misma provincia, 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.

En el plano de las reglas de juego informales es más evidente que cada distrito posee diferentes márgenes de maniobra según el contexto, y por ello es relevante establecer comparaciones puntuales entre los cuatro

casos relevados. Todos ellos disponen de un gran margen de maniobra en la elaboración de reglas de juego de nivel R1, tanto informales como formales.

CUADRO N° 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

Los cuatro municipios estudiados poseen diversos grados de evolución y desarrollo de sus fuerzas productivas, y por ende diferentes niveles de crecimiento y desarrollo económico. En todos ellos, se observan instancias de interacción entre actores públicos y privados que permitieron concretar diversos tipos de negocios de beneficio mutuo.

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 de inversiones, o mediante una red de contactos con otros actores de niveles superiores de gobierno y del sector privado.

Dado que se trata de municipios de una misma provincia, 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.

En el plano de las reglas de juego informales es más evidente que cada distrito posee diferentes márgenes de maniobra según el grado de desarrollo de *policy network* en el que cada uno está inserto. Todos ellos disponen de un gran margen de maniobra en la elaboración de reglas de juego de nivel R1, tanto formales como informales, aunque no todos hacen el mismo uso de ese margen.

La comparación de los cuatro casos estará planteada sobre la base de tres variables: "Reglas de Juego"; "Capacidades Organizacionales" y "Relación con otros actores". 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 pero será en los cuatro casos debido a la complejidad de su medición. 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 otros actores, determinando el grado de desarrollo del *policy network*.

Si tuviéramos que definir en una primera aproximación, el conjunto de indicadores que utilizamos en este análisis lo haríamos de la siguiente manera:

CUADRO N°4
Indicadores para medir Capacidades Institucionales

	Alto	Medio	Bajo
Uso y creación de Reglas de juego	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.
Desarrollo de Capacidades Organizacionales	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.
Grado de relación con otros actores	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

3. El caso Coronel Suárez

Hacia un cambio institucional para las relaciones público privadas en un contexto de crisis

3.1 Deficiencias institucionales para la relación público privado: GATIC en Coronel Suárez

La faz industrial de Coronel Suárez comenzó a desarrollarse a mediados de la década del 70, con la instalación de la empresa GATIC S.A. Esta empresa no llegó al distrito a partir de un análisis detallado de la economía del lugar, la formación profesional de sus recursos humanos o el dinamismo emprendedor del gobierno municipal sino por una cuestión de lazos personales del Presidente de la empresa con compañeros del colegio secundario oriundos de Coronel Suárez. En su juventud el presidente pasó sus vacaciones en muchas oportunidades en Coronel Suárez visitando a sus amigos del colegio. Llegado el momento, se mostró muy interesado por el perfil obrero de las colonias alemanas asentadas en el distrito y frente a la insistencia de sus amigos que le solicitaban que instalase algunos talleres en el lugar, decidió asentarse en la localidad³.

En el año 1977 se instaló en Coronel Suárez con catorce personas y comenzó a crecer. Alquiló diferentes galpones y llegó a tener 9 instalaciones con distintas actividades de montaje. A comienzos de los años 80 se produjo un gran crecimiento dado que la empresa comenzó a incursionar en el proceso de inyección de suelas de poliuretano, un proceso que revolucionó el diseño y la calidad del calzado deportivo de la época. En ese momento las autoridades del municipio eran militares y la relación con la empresa no era muy fluida.

El intendente de la época promovió la instalación de un parque industrial que comenzó funcionando sin tener la totalidad de los servicios necesarios para la instalación de plantas industriales y en una zona geográfica de

³ Mucha de la gente que trabaja actualmente en la empresa pertenece a dichas colonias. Casi el 70% tiene relación directa con los Alemanes del Volga, que se radicaron en el distrito hace más de cien años.

difícil accesibilidad. La idea era concentrar las industrias existentes en un sólo lugar, pero se instrumentó sin crear las condiciones necesarias para que ello fuese posible y sin difusión sistemática del proyecto.⁴

La empresa nunca adhirió a la propuesta del parque industrial y decidió instalar su planta en un predio más accesible y con mayor disponibilidad de servicios, cerca del centro de la ciudad. Consideraba que el lugar no era el adecuado pensando sobre todo en su lejanía respecto a las colonias alemanas, en las dificultades de traslado del personal y en la falta de algunos servicios básicos. Compró por lo tanto un predio dentro del casco urbano, y la instalación de la planta se convirtió en un motivo de disputa con el gobierno local. Desde ese momento entraron en una puja constante por definir la ubicación de la nueva planta de GATIC, donde se concentrarían todos sus talleres diseminados en la ciudad. Luego de una larga discusión se llegó a un acuerdo a favor de la empresa y a partir del año 1985 se instaló en el predio que actualmente ocupa. Desde entonces la relación entre el gobierno local y la empresa fue de constante "tirantez"⁵.

A mediados de la década del 80 comenzó un crecimiento vertiginoso de la compañía que llegó a tener sólo en la planta de Coronel Suárez más de **2mil empleados**, con una fabricación diaria de **20 mil pares de calzado**. Dicho crecimiento se extendió hasta mediados de la década del 90. En el año 1995 la economía nacional sufrió un crack importante a partir de la crisis de la economía mexicana. La empresa estaba endeudada con bancos extranjeros y el vencimiento de sus deudas fue próximo a la crisis. Para cubrir dicha deuda (alrededor de 60 millones de dólares) la empresa debió endeudarse con bancos nacionales. Sumado a esto, durante la década del noventa se produjo una apertura muy fuerte de la economía argentina a los productos importados, entre ellos el calzado deportivo. Bajo el sistema monetario de convertibilidad se produjo un fuerte ingreso de grandes compañías competidoras que obligaron a GATIC a cambiar su estrategia de ventas y su estructura de costos. Para ello, la empresa tuvo que contraer nuevo endeudamiento, y a partir de entonces comenzó un proceso de desequilibrio financiero que perdura hasta la actualidad.⁶

El rol del gobierno municipal en este conflicto no fue relevante. En primer lugar el Municipio no tiene el mismo color partidario que el oficialismo nacional y provincial (es un partido vecinal), por lo que su capacidad de *lobby* político se reduce considerablemente. En segundo lugar, los problemas financieros que ha tenido la empresa en los últimos años han generado un desgaste en las relaciones con la comunidad y con el gobierno municipal. La interrupción en el pago de salarios y una serie de conflictos específicos con el gremio erosionaron la comunicación y la acción conjunta. En tercer lugar, aún cuando la relación entre el gobierno local y la empresa hubiera sido buena, el municipio no cuenta con recursos financieros para contribuir al salvataje de la empresa.

Ahora bien, las faltas no son sólo del municipio, la empresa también generó condiciones adversas para sus trabajadores y la comunidad. Según declaraciones del Secretario de Gobierno municipal, cuando GATIC comenzó a tener problemas financieros, que se tradujeron en el atraso de pago de salarios, la población dependiente de la empresa aumentó paulatinamente su demanda de asistencia social y económica al municipio. Esto se vio reflejado en el aumento de la demanda de servicios de salud en el hospital municipal; el aumento de subsidios a través de acción social municipal; mayor pedido de planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; demanda de medicamentos y atención; alimentos; ropa; entre otros.

En síntesis, la relación entre el municipio y la empresa nunca fue buena, durante el período de prosperidad y crecimiento de la empresa la relación no mejoró y luego, en períodos de crisis ingresó en un proceso de desgaste y desconfianza mutua que explica la real apatía del gobierno municipal actual frente a la situación actual de la empresa. Ante esta situación, el actual intendente estimó necesario comenzar a generar

⁴ En cuanto al Parque Industrial, su potencial de crecimiento es muy bajo y desde su creación ha sido fuertemente cuestionado. La ubicación geográfica no lo favorece dado que se encuentra a casi diez kilómetros de distancia de la ciudad. Y en la actualidad sólo hay tres empresas trabajando ahí, cuando la capacidad disponible es para tres o cuatro veces ese número.

⁵ Entrevista a Pedro Schiebelbein Subgerente General de la Planta GATIC S.A. Coronel Suárez

⁶ Hoy la compañía se encuentra concursada, en una crisis financiera muy aguda donde se está negociando la posibilidad de aportes de capital del Gobierno Nacional y de inversores privados para rescatarla de una quiebra inminente.

condiciones para neutralizar la dependencia del municipio respecto a ésta. Como señala el secretario de gobierno municipal:

*"... la idea es no tener un "monstruo", por el tamaño de mil quinientas personas trabajando, porque si el monstruo se muere nos afecta a todos. En vez de tener una sola empresa con mil quinientos empleados, es preferible tener cien o mil microemprendimientos con diez empleados [...] nosotros no queremos tener grandes empresas, GATIC fue una gran solución, Suárez creció mucho mientras el negocio anduvo bien, pero cuando anduvo mal pasó a ser un cáncer. La idea es poder crear condiciones para que las empresas se radiquen acá, pero que sean una solución y no un problema"*⁷.

A partir de los sucesivos problemas de la empresa y de la difícil situación social y económica que genera su cierre inminente, comenzó a cobrar mayor relevancia el programa municipal de micro emprendimientos locales y la promoción de los pequeños talleres textiles que crecieron junto a GATIC en décadas anteriores. La idea es generar un crecimiento endógeno que cubra el vacío que provocaría el cierre de la gran empresa.⁸

Ahora bien, este tipo de iniciativas sólo mitigan los problemas derivados de la crisis de GATIC. En el peor de los escenarios previstos, es decir aquel en el que la planta cerrara definitivamente sus puertas, serían 1500 las personas desocupadas en el distrito. Multiplicado por las familias y el empleo indirecto que genera la empresa, la virulencia del impacto negativo en la economía local sería enorme, y esto podría tener lugar a muy corto plazo, dado que la capacidad de reacción es muy baja.

3.3 En busca de capacidades organizacionales: la creación del COPRODESU

La gestión de las actividades dirigidas a la promoción del desarrollo local estuvo a cargo históricamente de la Dirección de Desarrollo Económico del municipio, pero ésta fue disuelta como tal en el año 1995. En su reemplazo se creó el Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suárez (COPRODESU), un organismo encargado de promover el crecimiento y desarrollo de emprendimientos productivos. Este Consejo posee una estructura formal deliberativa y una ejecutiva, enmarcadas en la forma jurídica de asociación civil sin fines de lucro. La dirección está a cargo de una asamblea deliberativa, mientras que la vigilancia se formaliza en un grupo de miembros que realiza el seguimiento del grupo ejecutor. La decisión de adoptar este formato se basó en las siguientes razones:⁹

- Es independiente del poder político, porque trasciende al gobernante de turno.
- Representa a las distintas instituciones intermedias que en conjunto nuclean a la mayoría de la comunidad.
- Habilita una forma organizada de trabajo conjunto con el municipio.
- Permite la recepción de fondos de organismos públicos o privados, tanto en calidad de préstamo como de donación o subsidio.
- Se compone del Estado y de otras instituciones.
- Permite actuar con independencia del resto de las organizaciones y facilita una administración eficiente.

Según su estatuto, el organismo plantea como objetivos básicos planificar un proceso de reconversión de la producción, trazar el perfil productivo del distrito, difundir el espíritu de empresa fundado en la creatividad, la innovación, la racionalidad y la intuición, elevar la eficiencia de los factores de la producción, procurar la

⁷ Entrevista al Secretario de Gobierno de Coronel Suárez

⁸ En la actualidad existen tres talleres montados y funcionando abocados a distintos trabajos relativos a la producción de calzado, son subcontratistas tanto de GATIC como de otras empresas de alcance nacional. El grado tecnológico alcanzado en estos talleres es de mediana y alta complejidad. En un principio las maquinarias que poseen dichos talleres fueron entregadas en comodato por GATIC, que les suministró también los materiales, partes o productos en estado de elaboración para las operaciones que continuaban el proceso. Esto generó una corriente orientada a la instalación de talleres privados especializados en la producción de calzado.

⁹ Documento institucional; Municipalidad de Coronel Suárez. "Síntesis del Proceso vivido por el COPRODESU" Noviembre de 2002.

incorporación de calidad en los productos y servicios que se generan en la región, aprovechar mejor la infraestructura preexistente y apoyar la microempresa.¹⁰

Si bien este organismo funciona en el ámbito de la estructura municipal pero se trata de una organización no gubernamental compuesta por representantes de diferentes entidades del quehacer económico productivo local.¹¹

Este tipo de organismo se aproximaría a la definición de lo que Mónica Casalet (2000) ha dado en llamar "Instituciones Puente", es decir instituciones que cumplen un papel central en el fortalecimiento de las relaciones de intercambio entre empresas, y entre éstas y otras organizaciones gubernamentales o privadas. Estas instituciones no constituyen centros de investigación y desarrollo en el sentido tradicional del término, pero desempeñan una función significativa en el mejoramiento de los niveles de competitividad de las empresas a través de la resolución de problemas vinculados a la producción, el marketing, la exportación, y la normalización de criterios de calidad.

Estas instituciones pueden presentarse bajo diferentes marcos legales y al mismo tiempo condiciones intermedias que oscilan entre la esfera de lo público y lo privado. Por ejemplo desde asociaciones civiles como fundaciones, hasta asociaciones de empresas como cámaras y sociedades empresarias. Sus fondos y recursos financieros también son variados. La mayoría de ellas tratan de sobrevivir vendiendo sus servicios o firmando algún acuerdo para recibir fondos públicos o internacionales.

En el caso del COPRODESU este aspecto resulta crítico dado que si bien se logró que las entidades participantes acordaran formalmente un aporte económico destinado a sostener la estructura ejecutiva, junto con el compromiso del intendente municipal, hasta la fecha no se ha logrado que el Consejo Deliberante y el Poder Ejecutivo impulsen una ordenanza que garantice dicho aporte, el cual significaría un ingreso estable con independencia de la buena voluntad del gobernante en ejercicio. En este sentido, el aporte que se logró captar del Gobierno Provincial junto con otros fondos, conforma un ingreso que permite pagar los costos fijos (básicamente salarios). Para el desarrollo de los diferentes proyectos que gestiona el organismo se recurre a organismos nacionales, provinciales y al propio municipio. Vale aclarar que hasta el momento el organismo no obtuvo ingresos por la prestación de alguno de sus servicios.

Desde el punto de vista económico, el COPRODESU se ha constituido en el referente de consulta para quienes desean realizar inversiones en la localidad, principalmente las vinculadas a producciones no tradicionales y a pequeños emprendimientos productivos, capacitación, infraestructura y ocupación de mano de obra. Como incipiente institución puente, juega un rol importante complementando y ampliando el apoyo público a la promoción de entidades, y también como localizador de recursos y facilitador de su utilización.

En cuanto al programa de micro emprendimientos y como beneficio del ordenamiento económico de las cuentas que componen el Presupuesto Municipal, se desarrolló el "Programa de Promoción de Empresas Productivas" Este programa de micro emprendimientos básicamente otorga créditos de hasta cinco mil pesos destinados a nuevos emprendimientos o emprendimientos existentes. El beneficiario del crédito debe aportar la infraestructura, el estudio de mercado, y establecer la cantidad de puestos de trabajo a crear o mantener. El programa adjudicó en el año 2002, un total de \$173.070 con un desglose de utilización de:

- a) **\$103.700** para la creación de nuevas empresas
- b) **\$ 56.600** para la consolidación de empresas existentes
- c) **\$ 12.770** para la generación del propio empleo.¹²

¹⁰ "Coronel Suárez sus potencialidades productivas". Documento institucional elaborado por el COPRODESU. Agosto de 2003.

¹¹ Estos son: Cooperativa Agropecuaria General San Martín; Cámara de Comercio e Industria de Coronel Suárez. Taller Protegido; Comisión Intergremial (UATRE, Asociación Bancaria, CECA, UOCRA, UPCN);Asociación de Productores Parque Agrotecnológico; Cámara de Comercio e Industria de Huanguelén; Cooperativa Eléctrica San José.

¹² Datos proporcionados por la Municipalidad de Coronel Suárez

Lo cierto es que en algunos casos los micro emprendedores no cuentan con las capacidades para desarrollar estas actividades y el municipio no alcanza a cubrir dichas necesidades a través de asesoramiento, capacitación y seguimiento técnicos. A la hora de analizar el impacto concreto de los montos invertidos el municipio no cuenta con datos estadísticos precisos acerca de la tasa de mortalidad de los micro emprendimientos, la cantidad real de puestos creados, la cantidad de consultas realizadas, el volumen agregado de ingresos generado, entre otros datos de importancia para la toma de decisiones.

Según declaraciones del Director del COPRODESU, la crisis de GATIC, produjo una fuerte "toma de conciencia" sobre la necesidad de desarrollar y promover micro emprendimientos para absorber mano de obra expulsada por la empresa y, fundamentalmente colaborar con el crecimiento de los talleres de calzado que crecieron como satélites de la gran empresa. En este sentido, existe en la zona una oportunidad de desarrollo muy clara resultante de la alta calificación de la mano de obra actuante en la industria local del calzado.¹³ Para aprovecharla, el organismo llevó a cabo una promoción del sector a través de una presentación en la Exposición Nacional del Calzado, en el año 2003. A partir de dicho evento, el COPRODESU tomó contacto con empresas productoras de calzado e indumentaria interesadas en tercerizar parte de sus producciones recurriendo a los talleres suarences, mientras en forma paralela el municipio gestionaba créditos de la Provincia de Buenos Aires destinados a financiar la compra de equipamiento y la apertura de nuevos talleres locales.

Una estimación de COPRODESU indica que por esta vía podrían crearse entre **200 y 300 nuevos puestos de trabajo**. La promoción y el desarrollo de este sector de la industria por parte del municipio no se planificó antes de la crisis de GATIC porque, según el director del organismo, no estaban dadas las condiciones estructurales de la economía. Las empresas dedicadas al rubro del calzado no constituían un rubro rentable antes de la devaluación del peso respecto del dólar. Y su impacto económico en el distrito en términos de su aporte a la recaudación fiscal local era poco relevante en comparación con el sector agropecuario.

En síntesis, la acción del COPRODESU está fuertemente abocada en la generación de nuevos puestos de trabajo o en la expansión de proyectos existentes como una manera de escapar a la dependencia de GATIC. El esfuerzo es visible, aunque poco sistemático. Es decir que las iniciativas llevadas a cabo por el organismo no son objeto de seguimiento, y por lo tanto no hay retornos de aprendizaje de las inversiones que se realizan.

4. El caso Balcarce

Liderazgo político proactivo con débil institucionalización de capacidades organizacionales

4.1 Reglas de juego para la relación público privado: la llegada de McCain a Balcarce

A mediados de la década del '90 la empresa Mc Cain Foods, fabricante de papas pre fritas supercongeladas de origen canadiense decidió instalar una planta productora en América Latina. Luego de diferentes estudios eligió a la región sudeste de la Provincia de Buenos Aires de Argentina, dado que constituye la principal región papera del país. Dicha región esta compuesta por los distritos de Balcarce, Tandil, Mar del Plata y Necochea.

Para llevar a cabo su desembarco, la empresa tomó contacto con los cuatro municipios, y desde entonces comenzó a generar hábilmente una puja entre éstos, a través un sondeo realizado por una consultora argentina quien se erigió como iniciadora del proceso de negociación. A partir de esa estrategia sondeó cuál de los candidatos ofrecía mayores beneficios para la instalación y demostraba ser más consistente.

En un primer acercamiento la empresa y la consultora realizaron algunas entrevistas con funcionarios locales de los diferentes distritos e hicieron encuestas no sistemáticas con preguntas generales sobre características de la gestión del municipio. En el caso de Balcarce, el primer contacto político lo hizo un representante de Mc Cain con un asesor de la consultora, a través de una reunión privada con el intendente. Tiempo después, la consultora continuó con las visitas a los municipios indagando acerca de cuestiones específicas como el nivel de los costos laborales, y los costos en las tarifas de electricidad y gas. También se mostraron muy

¹³ Entrevista a Osvaldo Fuentes Lema Director de COPRODESU

interesados en saber si el municipio estaba en condiciones de otorgar tierras para la construcción de la planta, y si lo hacían, con qué tipo servicios.

De los cuatro candidatos seleccionados por la empresa sólo hubo tres realmente interesados, dado que el municipio de General Pueyrredón se auto excluyó de competir. Al poco tiempo, Necochea dejó de ofrecer condiciones y se vio superada por las demandas específicas de la empresa.

El municipio de Tandil, desde un comienzo se posicionó muy bien dado que ofrecía una cantidad de condiciones superadoras de las demás ofertas. Pero a medida que avanzaba el tiempo y las negociaciones, no existían garantías concretas de que pudiera cumplir con todo lo ofrecido. Esta imagen era percibida por la empresa a partir de la modalidad de negociación que tenía el municipio, en general se trataba de encuentros de negocios a través de reuniones numerosas donde estaban presentes representantes de Mc Cain, el intendente, el gabinete completo; representantes de la Cámara de Comercio; representantes de la Cooperativa eléctrica y de la Cámara empresaria, entre otros.

En dichas reuniones se lograban acuerdos implícitos de colaboración pero no se lograba establecer plazos o garantías de cumplimiento. Es decir, los empresarios canadienses se iban muchas veces de Tandil con una gran cantidad de promesas pero sin tener la seguridad de que se pudieran cumplir. Además, según palabras del intendente de Balcarce, los empresarios confesaron que cuando negociaban con Tandil no tenían claras referencias de con quienes estaban hablando, dado que en una oportunidad hablaban con el intendente y en otra reunión con el presidente de la Cámara de Comercio, escuchando promesas diferentes sin demasiadas garantías. En términos de Kotler (1994), los empresarios canadienses hablaban indistintamente con actores que jugaban roles de “iniciadores”; “influyentes” y “decisores”, sin poder distinguir con claridad uno de otros. Esta situación generó desconfianza y confusión por parte de los inversores, a la hora de fijar compromisos.

En el caso de Balcarce la negociación se encaró de un modo diferente. La estrategia del municipio fue establecer reuniones sucesivas pero siempre a cargo de las mismas personas, en este caso del intendente y algunos de sus colaboradores. La idea era ofrecer todos los beneficios posibles y garantías de cumplimiento desde la autoridad máxima del Distrito. Con lo cual la negociación siempre estuvo planteada entre “decisores” de ambas partes.

Una vez avanzadas las conversaciones, se comenzó a fijar específicamente las condiciones del acuerdo. En este sentido la demanda de la empresa superaba ampliamente lo que tradicionalmente se le podía solicitar a un municipio como Balcarce. Ésta consistía en terrenos (no menos de 30 hectáreas); diez hectáreas adicionales en otro lugar para residuos sólidos; disponibilidad de gas natural; línea de DDI, línea eléctrica de 33Kv; colaboración en la construcción de la planta depuradora; construcción de un aquaducto hasta el desagüe de la ciudad más cercano para canalizar los residuos líquidos; la ampliación de un gasoducto que debía llegar hasta la puerta de la planta; y un contrato de compra con los productores

El cálculo de costo beneficio hecho por el intendente fue el siguiente: el municipio debía aportar **2 millones 600 mil dólares en inversiones de infraestructura y servicios**, mientras que la inversión hecha por la empresa brindaría un beneficio aproximado para la ciudad de **4 millones cien mil dólares sólo en salarios** durante el primer año.

En una de las últimas instancias de la negociación, el intendente fue invitado por la empresa a viajar a Canadá para entrevistarse con su presidente quien le confirmó personalmente al intendente que el asentamiento en la ciudad sería definitivo. La totalidad del proceso de negociación demandó más de un año desde que llegaron los primeros representantes de la empresa a la ciudad, hasta el comienzo de las obras para la instalación de la planta.

Para formalizar el acuerdo se firmó un contrato que establecía las obligaciones de ambas partes. Una de las cláusulas establecía **una multa de 3 millones y medio de dólares** para cualquiera de los firmantes que no cumpliera con lo establecido. El monto de dicha multa cubriría la falta cometida. Si el municipio no cumplía con alguna de las obras, la empresa utilizaría ese dinero para concretarlas.

El contrato se hizo básicamente para fijar compromisos por escrito y con respaldo legal. En éste se especificaba la fecha de instalación del gasoducto, la línea de 33kv para determinada fecha, las características del movimiento de suelo (flete y relleno de tosca) y a su vez los compromisos por parte de la empresa¹⁴. El diseño legal del contrato entre la empresa y el municipio fue hecho por un importante estudio de abogados de la ciudad de Buenos Aires, y analizado detalladamente por el Consejo Deliberante. Finalmente fue aprobado por ordenanza municipal.

Esta característica del acuerdo representa un hecho innovador en las modalidades de acuerdo entre actores públicos y privados para el desarrollo local. En términos teóricos se asemeja al concepto que anteriormente definiéramos como "Partenariado público privado". Es decir la asociación formal de un actor público y un actor privado a partir la asunción de responsabilidades y compromisos mutuos para la prestación conjunta de algún servicio. La idea es que cada una de las partes logre sacar beneficios de la relación. La autoridad pública trata de maximizar la rentabilidad socioeconómica de las inversiones (es decir que la sociedad obtenga los beneficios máximos del proyecto, en relación con su costo). Y el privado por su parte, trata de maximizar sus utilidades, es decir la rentabilidad de los capitales invertidos. (Perrot y Gautier 2001). En el caso de Balcarce no se trató de la concesión de un servicio público ni de una prestación conjunta, sino de la generación de condiciones para la inversión privada. Por ende tampoco se trata de una asociación permanente en el tiempo sino hasta la instalación y puesta en marcha del proyecto productivo. Es decir que el acuerdo estuvo vigente hasta la instalación de la planta.

Ahora bien, esto no quiere decir que a partir de la firma de dicho contrato el municipio inauguró una modalidad de negociación con los actores privados. No obstante constituye un claro y revelador ejemplo de que es posible aplicar esta herramienta para generar oportunidades de inversión y desarrollo económico a nivel local, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

La necesidad de diseñar cuidadosamente los contratos y la estructura del acuerdo ha sido puesta de manifiesto no sólo por las dificultades financieras que pueden surgir cuando un proyecto no logra alcanzar sus objetivos en materia de ingresos, sino también por las dificultades que crea la cancelación del acuerdo por razones jurídicas. En este sentido el costo de no respetar las reglas de juego se elevaba considerablemente. Lo interesante de este caso es que el monto de la multa por incumplimiento del acuerdo fijado en el contrato no implicaba el no asentamiento de la Compañía y la renuncia al negocio, sino una alteración en las responsabilidades de inversión.

Por ello, luego de haber firmado el compromiso con la empresa, el intendente salió a buscar los recursos comprometidos en forma acuciante. De ese modo el gobierno municipal aportó 2 millones seiscientos mil dólares para que la empresa se radique en la ciudad, sobre la base de un **presupuesto municipal de 13 millones**.

El municipio de Balcarce compró 30 hectáreas de campo a 150 mil dólares. Si bien se había comprometido a realizar las tareas de movimiento y nivelación de suelos sólo pudo ofrecer cuatro camiones y dos motoniveladoras. Finalmente la empresa terminó aportando más camiones y máquinas que el propio municipio. Este hecho no alteró la buena relación establecida y las obras no se detuvieron en ningún momento.

Es importante señalar que las inversiones en infraestructura que demandó la llegada de la empresa no impactaron negativamente en el presupuesto municipal. En catorce meses el municipio construyó una planta depuradora nueva, dos colectoras cloacales y medidores en todas los domicilios por cuenta de la empresa.

De los 2 millones seiscientos mil dólares invertidos por el municipio se obtuvo 1 millón 800 mil con un aporte de la Administración Central del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, financiado a 15 años; un subsidio de 150 mil dólares otorgado por el Senado Provincial para la compra de tierras, y otro subsidio de 150 mil dólares del Ministerio del Interior de la Nación.

¹⁴ El municipio exigió el cumplimiento de la fecha de inauguración prevista; la cantidad de recursos financieros de inversión acordada; y la generación de puestos de trabajo previstos.

La empresa McCain se comprometió a realizar una inversión de 25 millones de dólares y no sólo cumplió sino que en la actualidad lleva invertidos 170 millones con una generación de alrededor de 400 puestos de trabajo en forma directa.

Existen diferentes indicadores para medir el impacto económico que la empresa genera en la economía local. La buena performance en su mercado de influencia hizo que el crecimiento repercuta en forma constante en el ámbito local. En la actualidad la empresa está trabajando al 60% de su capacidad productiva, las 24 horas del día; seis días a la semana. Como mencionáramos anteriormente, su principal cliente es la empresa Mc Donalds, de Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. Desde Argentina Mc Cain maneja toda la operación del Conosur comercial, además posee dos pequeñas fábricas en Colombia y Venezuela.

Evidentemente los ingresos que la Compañía genera al municipio no se canalizan en forma directa por la vía impositiva, dada las limitaciones legales que posee el gobierno local en esa materia. Sin embargo el impacto indirecto en la economía local es muy fuerte. Para dar sólo un ejemplo en el año 2002 **la empresa gastó en la ciudad un total 17 millones de pesos**, en razón de insumos para mantenimiento, vehículos, y servicios. Sin contar la masa salarial anual que la empresa desembolsa en el personal de la planta¹⁵.

Vale aclarar que casi **el 90% del personal reside en Balcarce**. Se trata de un total aproximado de 340 personas y más 50 contratos temporarios vinculados a la estacionalidad de la materia prima.

El impacto sobre la región también es muy significativo dado que compra materia prima a productores de Villa Dolores, General Alvarado y otras zonas del sudoeste de la provincia de Buenos Aires. En algunos casos también realiza compras a productores de las provincias de Mendoza y Tucumán.

En cuanto al beneficio para las empresas prestadoras de servicios públicos, la empresa consume energía eléctrica equivalente al 70% de lo que hasta ese momento consumía toda la ciudad de Balcarce. Respecto del gas, durante los meses de octubre y abril consume mayor cantidad de metros cúbicos que todo el distrito.¹⁶

4.4 Capacidades organizacionales: la Subsecretaría de la Producción

Estructuralmente la Subsecretaría de la Producción es el único área que depende directamente del intendente. Esta integrada por la subsecretaria de la producción y la totalidad del personal es de 5 personas, aunque los agentes que se dedican exclusivamente a los temas de producción son sólo 3, el resto gestiona la asignación de planes de ayuda social¹⁷

En la actualidad la Subsecretaría cuenta con 3 computadoras, un fax, y una conexión a Internet. El presupuesto del área es considerado insuficiente por su titular, básicamente cuenta con recursos financieros para los salarios del personal, y sólo esporádicamente reciben partidas muy pequeñas de 3 mil y 4 mil pesos para la realización de cursos de capacitación a microempresas o campañas de promoción.

La actividad central del área es la gestión de los Programas de Desarrollo de Microemprendimientos. Durante la gestión anterior, la Subsecretaría había hecho muy poco en referencia a la promoción de microemprendimientos. Los informes de los años 1992; 1993; 1994 mostraban que los beneficiarios de programas eran parientes de los empleados que tenían a su cargo la coordinación de los microemprendimientos. Y la información sobre créditos y asesoramiento casi no tenía difusión. Desde el año 1996 hasta la fecha se concretaron unos 10 o 12 microemprendimientos por año. El procedimiento consiste en que el interesado acerque la idea a la Subsecretaría, lo converse personalmente con la Subsecretaria, se indague acerca de sus conocimientos y complete un formulario.

Según la Subsecretaria de la Producción, en muchas oportunidades el futuro beneficiario no tiene ni la menor idea de los costos, la rentabilidad, ni la sustentabilidad al largo plazo del proyecto que pretende encarar. Por

¹⁵ Datos proporcionados por la Municipalidad de Balcarce

¹⁶ La empresa prestadora de servicio eléctrico es "Cooperativa de Electricidad General Balcarce. La empresa prestadora de gas es "Camusi Gas Pampeano"

¹⁷ Fundamentalmente Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

este motivo y sin el asesoramiento adecuado por parte del Municipio, en los últimos años se registró un 70% de mortalidad de proyectos.

La promoción de micro emprendimientos estuvo dividida básicamente en dos programas. El primero se denominó "Fondo para Emprendimientos Productivos". Se trató de una partida municipal muy pequeña, aprobada por ordenanza municipal, destinada emprendimientos familiares de tipo artesanal¹⁸. Dicho Programa se implementó durante dos años (1999-2000) con un nivel muy bajo de recupero. Aún en la actualidad los beneficiarios continúan devolviendo los créditos a través de refinanciaciones constantes. Los puestos de trabajo que generaron, a partir de este programa en promedio fue de 2, y en algunos casos 1, por micro emprendimiento. Con lo cual si lo multiplicáramos por aproximadamente 12 proyectos anuales, y le restáramos un 70% de mortalidad, el número que resulta es excesivamente bajo. Es decir siete puestos de trabajo anuales.¹⁹

El segundo programa consistía en la promoción de micro emprendimientos a través de créditos otorgados por el Banco de la Provincia de Buenos Aires. En este caso los prestamos eran bancarios y las condiciones más estrictas. Por ende la cobrabilidad fue mayor. Los fondos pertenecían al Banco de la Provincia de Buenos Aires, y la Subsecretaría se encargaba de canalizarlos. Este programa se suspendió a partir de la crisis del 2001. En la actualidad se ha reactivado nuevamente con un programa del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires denominado "Banexo". Se trata de créditos muy flexibles de hasta 5 mil pesos con un interés de 9 % anual.

Fueron numerosos los microempresarios balcarceños que desde 1997 como consecuencia del asesoramiento y las gestiones realizadas por el municipio, comenzaron a asistir a ferias, exposiciones y rondas de negocios para presentar las bondades de sus productos y ampliar de esa manera su mercado de venta. Hubo casos en que la comuna financió esos viajes para permitir la movilidad y adquisición de espacios por parte de los empresarios locales para armar sus *stands* comerciales. Llevaron a microempresarios a todas las ferias regionales y nacionales, en algunos casos llegaron a ferias en el exterior en rondas de negocios en Chile, Bolivia, Brasil²⁰.

5. El caso Salto

Necesidad de un marco estratégico para el desarrollo de capacidades institucionales

5.1 Reglas de juego y relación con otros actores: Arcor se instala en Salto

La llegada de Arcor a la ciudad de Salto en el año 1994, estuvo signada por la necesidad de asentar una planta productora de galletas en la que el 60% de la materia prima para elaborarlas debía ser harina de trigo. Por ello, en principio tuvo mucho que ver la región a seleccionar. La Ciudad de Salto esta asentada en una zona fundamentalmente triguera que contiene, en 100 kilómetros a la redonda, una cantidad importante de molinos trigueros y maiceros. De este modo, en un comienzo la empresa seleccionó las ciudades de San Pedro, Rojas, Junín, Chivilcoy, Pergamino y obviamente Salto.

Entre todas ellas Salto poseía una ventaja considerable. Desde hacía muchos años se encontraba radicado en la ciudad uno de los distribuidores comerciales mejor considerados por la empresa a escala nacional, quien resultaría clave para definir la elección del distrito, y luego en el proceso de negociación y manejo de información sobre los intereses de la empresa.

¹⁸ El monto total del Fondo era de 25.000 pesos.

¹⁹ Estos créditos no superaban los tres mil pesos, y no tenían tasa de interés alguna. Generalmente se pactaba un máximo de 24 cuotas para su devolución. Además se otorgaban a personas que no podían y no tenían garantías reales para cubrirlo. En muchos casos el proyecto no prosperaba porque no lograba una inserción en el mercado o por cuestiones técnicas, y por ende no se podía recuperar el crédito otorgado.

²⁰ Las presentaciones regionales fueron solventadas por el municipio, es decir el asesoramiento en el armado de los *stands*, el transporte de los microempresarios y el transporte de la mercadería. Las presentaciones en el exterior fueron financiadas por los propios productores

A través de esta persona se logró la primera conexión entre el intendente y el presidente de la compañía, mucho tiempo antes que el resto de las ciudades. En términos de Kotler (1994), este actor jugó simultáneamente dos roles, el de “iniciador”, es decir que reconoció la oportunidad y reunió información clave para el asentamiento de la empresa, y el de “influyente” ya que participó en algunas etapas de la negociación y del proceso de toma de decisiones.

El intendente de aquella época armó una comisión presidida por él, e integrada por el Presidente del Consejo Deliberante; el Presidente del Bloque Justicialista, el Presidente de la Cámara de Comercio, y el Secretario de la Producción con el fin de iniciar una ronda de negociaciones y captar el interés de la empresa en la ciudad.

Las cinco personas presenciaron las primeras reuniones con el Presidente de Arcor en Buenos Aires. Le mostraron los resultados de un censo municipal sobre Vivienda Salud y Trabajo que le dejó una buena impresión de la ciudad y también comenzaron a fijar plazos y compromisos para la realización de las obras.

El resto de los Municipios también se preocupó por atraer el interés de la empresa pero la gente de Salto tomó la delantera en la puja. Pergamino, el Municipio más grande e influyente, no se mostró muy interesado y decidió no competir. El Municipio de Rojas, por su parte, ofreció a la empresa una importante donación de terrenos y facilidades de acceso pero su oferta fue superada por Salto.

La Municipalidad saltense accedió a un crédito del Banco Provincia para la compra de 14 hectáreas en la zona industrial que luego fueron donadas a la Empresa. Además se le ofreció el servicio de movimiento y nivelación de suelos, y una excepción de pago de la tasa de Seguridad de Higiene por un lapso de 10 años con posibilidad de renovación.

Otra de las condiciones importantes a garantizar era el suministro de energía eléctrica, deficitario hasta el momento para una empresa de estas características. Para cumplir con esa demanda fue necesario hacer un pedido ante el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y obtener un permiso para continuar una línea desde la Ciudad de Chacabuco hasta la ciudad de Salto. Ese pedido no se hizo esperar y la obra se realizó en tiempo récord. Es decir que el contacto político del Municipio con la Gobernación de la Provincia constituyó un factor clave, y su uso permitió obtener resultados concretos.

Tanto el Intendente como el Consejo Deliberante actuaron rápidamente para sancionar las ordenanzas que respaldaran las decisiones tomadas. Es decir que las reglas formales de nivel R1 rápidamente se elaboraron para respaldar el proceso de negociación con la empresa. Sin embargo, es interesante observar que a diferencia del caso de la Ciudad de Balcarce, en Salto no se firmó ningún contrato de preacuerdo entre la empresa y el Municipio, en el que se estableciera formalmente cuales deberían ser las condiciones y las obligaciones que cada una de las partes debía cumplir.

Al momento de indagar sobre como se fijaron dichas condiciones y compromisos, el intendente nos respondió “de palabra”. Es decir que se fueron cumpliendo los plazos y los pedidos sin inconvenientes ni incumplimientos que obligaran a fijar plazos ni multas. La confianza mutua jugó un rol sumamente importante desde el primer momento.

En la actualidad la empresa compró más terrenos de los establecidos originalmente, y hoy alcanza a **42 hectáreas** y **30.000 metros cubiertos** con posibilidades de seguir expandiéndose. Además, posee una planta modelo de depuración de residuos líquidos realizada con recursos propios. Según el propio Jefe de Planta, el predio actual permitiría duplicar sus instalaciones y su producción. En total la Empresa genera unos **500 puestos** de trabajo directo con un **98% del personal de origen saltense**, a pesar de que no existiera un acuerdo formal que lo estableciera. A su vez tercerizó la mano de obra especializada para mantenimiento de equipos e infraestructura y hoy se ha convertido en un importante taller especializado que también emplea a gente de la Ciudad.

Los principales proveedores son molinos harineros que están asentados en la zona aunque no en el Distrito de Salto. La relación con ellos es “armoniosa” y de mutuo beneficio. La relación con la comunidad, en general, ha sido muy buena desde su instalación hasta la fecha. Según el intendente, el Municipio posee comedores populares para niños y madres solteras en los barrios más necesitados, que son financiados en muchos

casos no sólo por aportes y donaciones de Arcor sino también por el resto de las empresas asentadas en la ciudad.²¹

En cuanto al nivel de ingresos públicos del Municipio, no se incrementó considerablemente a partir de la instalación de la planta en la ciudad. Arcor está exceptuado de la tasa de Seguridad e Higiene por un plazo de 10 años con altas posibilidad de renovación. En esta ciudad la tasa se liquida en base a la cantidad de empleados. Un comercio común paga alrededor de 9 pesos bimensuales por cada empleado. Por lo tanto aún cuando se tratara de 400 o 500 empleados si bien el monto es mayor, no resulta significativo para el presupuesto del Municipio.

De cualquier modo, la inserción de la empresa en la economía local ya es de suma importancia dado el impacto que genera en la tasa de ocupación y en el nivel de consumo local. A su vez, la inserción en la comunidad local ha sido plena y la relación con el gobierno municipal se ha sustentado en la cooperación mutua. A diferencia del caso de Coronel Suárez y en concordancia con el caso de Balcarce, la comunicación y la acción conjunta entre la empresa y el Municipio es factible y sustentable.

5.4 Capacidades organizacionales para la gestión del crecimiento económico. La Dirección de la Producción

Al momento de la realización del presente estudio, la Dirección de la Producción de la Municipalidad de Salto poseía una estructura mínima y sólo formal. El total de personal asciende a una sola persona.

No obstante las limitaciones y dificultades, el área gestiona la promoción de micro emprendimientos productivos y el turismo. Si bien el Municipio no posee recursos propios para la realización de micro emprendimientos, sí actúa de nexo entre potenciales micro emprendedores y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la captación de créditos y subsidios. La gestión de la Municipalidad consiste en la iniciación del trámite de solicitud, su fiscalización según requisitos básicos y el envío al Ministerio de la Producción de la Provincia.

Ahora bien, al momento de medir el resultado económico de los emprendimientos canalizados por el Municipio no es posible contar con indicadores precisos, tales como cantidad de micro emprendimientos, nivel de mortalidad de los mismos, porcentaje de cobrabilidad, cantidad de puestos de trabajo generados, etc. La Dirección de la Producción no posee registros estadísticos propios ni de otra fuente que les permita hacer un seguimiento cercano de la evolución de los proyectos. Según la Directora del área, el contacto cotidiano con alguno de los beneficiarios de los créditos le permite conocer la evolución y los resultados pero no existe información sistemáticamente registrada de la totalidad de los beneficiarios.

Hubo casos de microemprendedores que habían pedido un crédito para determinados fines y luego lo usaron para otro. Por ejemplo se presentó un proyecto para la elaboración de pañales descartables que finalmente derivó en la elaboración de alfajores sin ningún tipo de fiscalización y control. El dato aproximado (ya que no hay disponible estadísticas ni listados) es que **sólo un 25 % de los microcréditos otorgados alcanzaron el desarrollo de un proyecto**. Se sabe a través de contactos personales que están funcionando: una panificadora, una fábrica de pochoclo, un criadero de gallinas, un comercio de productos regionales, y algunos criaderos de cerdos.

La tasa de cobrabilidad de los créditos por micro emprendimientos otorgados por el Banco Provincia “se sabe que fue muy baja” pero la Dirección no posee datos precisos. Además ni la Provincia de Buenos Aires ni el Municipio brindaron capacitación y asesoramiento técnico a los microemprendedores beneficiarios de créditos. Con lo cual una vez otorgado el recurso financiero muchos quedaron librados a su suerte y en algunos casos a sus limitados conocimientos empresariales.

²¹ La empresa posee un padrón de 35 instituciones de la sociedad civil a las que mensualmente dona sus productos. En algunas oportunidades también brindó capacitación en las escuelas técnicas de la zona, a través de cursos de entrenamiento que ofrecen algunos proveedores de la firma, como cursos sobre manejo de rodamientos en los que además del personal fueron invitados alumnos de las escuelas técnicas de la zona.

Según la Directora del área, las dificultades para la generación de microemprendimientos y actividades de promoción productiva no provienen únicamente de las limitaciones de la gestión pública, sino también de la falta de participación de los actores privados de la ciudad.

Ahora bien, independientemente de la posible apatía o “desinterés” que menciona la Directora del Área por parte de los actores privados de la ciudad, también existen limitadas capacidades de acción por parte del Municipio para aumentar el interés o informar sobre las posibles alternativas de financiamiento y oportunidades de negocios. El propio Intendente reconoció que la Dirección de la Producción “podría ser más grande y estar a cargo de un profesional en la materia” pero argumenta que los sueldos del Municipio son muy bajos para captar profesionales especializados y que puedan dedicar tiempo completo al desempeño de sus cargos.²²

Sin embargo la opinión del Presidente de la Cámara es sumamente crítica respecto de la participación del Municipio en la promoción de microemprendimientos productivos. Desde su perspectiva, fuera del rubro agropecuario no se está asistiendo a otros sectores que también tienen una capacidad productiva importante como el metalúrgico, que en su momento tuvo un gran desarrollo en el Distrito. Por ejemplo en la actualidad no hay soldadores en la Ciudad y un miembro de la Cámara (constructor de galpones y cabreadas) necesitó tres técnicos soldadores teniendo que recurrir a la contratación de personal de otro Distrito. Si bien Salto tiene una escuela técnica no posee alumnos con esa habilidad.

Como puede observarse, existe un sector microempresario que está desarrollando un dinamismo importante a partir de iniciativas de cooperación mutua y acercamientos al Municipio, pero evidentemente la capacidad de gestión del área de Producción se encuentra muy limitada. La interacción entre público y privado, en este nivel, es muy esporádica y no consigue afianzarse en el tiempo. La “falta de tiempo” por parte de los integrantes de la Cámara para afianzar la institucionalización de la organización y la continuidad de actividades, se combina con la falta de recursos de la Dirección de la Producción para gestionar políticas que permitan mayor interacción entre público y privado, y conseguir de ese modo un mayor desarrollo económico endógeno del Municipio .

6. El caso Pergamino Hacia la diversificación productiva con desarrollo de capacidades institucionales

6.1 La industria textil en Pergamino: de la crisis del negocio único a la diversificación

A diferencia de los tres casos anteriores, el caso de la Ciudad de Pergamino no posee el asentamiento de una gran empresa instalada en el Distrito, sino una gran cantidad de pequeñas y medianas industrias de diversos rubros. Además existe una tendencia importante hacia la diversificación de actividades productivas, aún cuando se trata, de un distrito fuertemente agrícola – ganadero.

Para poder observar esta tendencia hacia la diversificación es posible observar algunos indicadores de relevancia. Por ejemplo, **la actividad industrial cuenta con 309 establecimientos** y aproximadamente **2700 puestos de trabajo**, generando un valor de producción de \$99.140.900, con una inversión bruta fija de \$2.843.347. **La actividad comercial cuenta con un total aproximado de 1700 locales** en actividad y **3620 puestos de trabajo**, generando un valor de producción de \$87.805.319. Respecto de los servicios, éstos ocupan 848 locales y generan 3183 puestos de trabajo con un valor de producción de \$67.928.857 y una inversión bruta fija de \$1.903.918.²³

²² En muchos Municipios es común hallar funcionarios que poseen un trabajo paralelo en el sector privado y por lo tanto podría considerárselos como funcionarios *part time*.

²³ En www.pergamino.gov.ar fecha de acceso 23-10-03

Si bien hoy Pergamino esta interesado en el asentamiento de pequeños y medianos establecimientos, en otros tiempos supo albergar empresas de gran tamaño y prestigio en el rubro textil.²⁴

La Ciudad llegó a tener en la década de 1980 un total aproximado de 5500 personas registradas dentro del sistema formal de la industria de la indumentaria²⁵. El mayor crecimiento se dio entre 1960 y 1975. En el rubro de la industria textil se registró casi el pleno empleo de la mano de obra disponible en el Partido, mientras que en la industria metalúrgica y metalmecánica comenzó a decrecer la demanda laboral hacia finales de la década de 1970, como consecuencia de un gran aumento de las importaciones

Muchas empresas cerraron sus puertas, (Annan entró en un proceso de crisis que terminó en su quiebra) y otras lograron sobrevivir hasta comienzos de la década del 90. La actividad industrial se redujo drásticamente y sólo se instauraron algunas pequeñas industrias en el sector maderero que consiguieron nichos de mercado y lograron sobrevivir en el mercado interno. También hubo asentamientos de empresas de investigación y laboratorios como el caso del productor de inoculantes Rizobacter, con gran inversión en I+D en un campo muy específico. Aunque no llegó a constituirse en ninguno de los casos, lo que se denomina "cluster", es decir un conjunto de empresas afines de un mismo sector, interconectadas por diferentes tipos de externalidades. Porter (2003).

A partir de la década del 90, las fábricas textiles importantes que poseían entre 300 y 1200 empleados decidieron abandonar el mercado a partir de la importación de productos asiáticos y extranjeros en general. Sólo siguieron manteniendo la actividad aquellas empresas que decidieron salir a competir en el mercado internacional de la moda, con creatividad y diseño y no con escala y producción. Este tipo de empresas pertenecen a un rubro denominado "Alta Gama de Producción Industrial"²⁶.

Ahora bien, para el resto del sector textil la suerte no fue la misma. La política económica a nivel nacional resultó devastadora para la industrial nacional en general y obviamente para el sector textil. Como señala el Presidente de la Asociación de Confeccionistas de Pergamino:

La situación fue tan crítica que no quedó ninguna empresa de gran tamaño en pie, generando un proceso de desarticulación del sector con consecuencias sumamente negativas para una ciudad, que avanzaba hacia el desarrollo industrial con un definido perfil textil y confeccionista.

Sin embargo, ese desmembramiento de aquellas grandes fábricas textiles de la década del 80 produjo una atomización no del todo negativa. Si bien los asalariados textiles pagaron el mayor costo de la crisis, también poseían un enorme conocimiento calificado y experiencia en la industria que constituiría un capital fundamental para ofrecer, en el caso de que alguna vez se volviera reactivar la actividad. Muchos de ellos se convirtieron en microemprendedores textiles y en la actualidad se registran alrededor de **400 empresas de confección de indumentaria cuando dos décadas atrás sólo había 20**. Hasta ese momento, el Gobierno municipal nunca había tenido un rol activo en la promoción del sector o de las actividades productivas en general. Pero la Asociación de Confeccionistas comenzó a demandarle colaboración y apoyo para rescatar al sector.

El dinamismo de la Asociación fue apoyado por el Municipio y comenzaron a realizar actividades en conjunto. En ese momento existía la percepción de que en algún momento comenzaría un proceso de expansión importante y que debían estar preparados. Así fue como a comienzos del año 2001 se fundó la Escuela de

²⁴ La mayor empresa de indumentaria de la época (Annan S.A.) se asentó en el Distrito. Sólo esta empresa llegó a instalar doce fábricas y emplear a 4600 personas. Fueron los creadores de los primeros jeans argentinos, los "Far West", y las conocidas camisas "Manhattan".

²⁵ Este dato fue proporcionado por el SUTIV (Sindicato Unido de Trabajadores del Vestido (SUTIV) Seccional Pergamino. Octubre de 2003

²⁶ Entre ellas estaban Trosman Churba; María Vázquez, Kosiuko, y Ossira. Todas ellas con talleres de confección en Pergamino. La industria de indumentaria de Argentina siempre dependió de los precios relativos. En el caso estas empresas, los precios relativos no fueron el factor decisivo de su competitividad. La idea era anteponer diseño, calidad y luego competitividad y productividad, en ese orden.

Capacitación de Costureras. Un centro de capacitación para tener mano de obra capacitada en el rubro de la confección de indumentaria.

Luego de la devaluación del peso respecto del dólar a comienzos de 2002, la actividad tomó otro impulso y el sector comenzó a recibir mayor atención. Así resurgió una vieja idea de la Asociación de Confeccionistas de poner en marcha una "Central de Servicios" para la Industria textil de la Ciudad. Es decir, un centro de innovación tecnológica, para brindar los servicios esenciales para talleres chicos que requieran aumentar sus niveles de productividad.

Esta idea proviene de un modelo italiano denominado CITER (Centro di Informazione Tessile della Emilia Romagna.) Se trata de un centro de servicios que se dirige a las empresas del sector textil e indumentaria con productos y servicios especializados con el objeto de apoyar el trabajo cotidiano y las necesidades estratégicas. El organismo fue fundado en 1980 desde el ERVET (Ente di Sviluppo della Regione Emilia Romagna), integrado por la Asociación de la Industria y el Artesanado y la Comuna de Carpi. Es una sociedad sin fines de lucro que actualmente asocia alrededor de 430 empresas emiliano-romagnnas y cuenta con numerosas "empresas clientes" en Italia y el exterior.²⁷

En términos de Casalet (2000), también podríamos definir la iniciativa de la creación de la Central de Servicios de Pergamino como la constitución de una "institución puente" que busca conectar nuevamente a las empresas de la región con el mercado textil nacional e internacional.

El Municipio de Pergamino apoyó esta idea y costó los gastos del viaje de los confeccionistas a Europa para tomar contacto con el CITER y ver como funcionaba el modelo italiano de Central de Servicios. Los confeccionistas también visitaron España y observaron como funcionaba el modelo implantado en ese país.

A partir de un contacto casual que se dio en el Consejo Federal de Cámaras de Madrid entre el Presidente de la Asociación de Confeccionistas de Pergamino y el Ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires (que en ese momento visitaba la capital española), el Presidente de la Asociación le comentó el proyecto de la Central de Servicios y el Ministro quedó muy interesado. Al regresar a Buenos Aires, ambos retomaron contacto y el apoyo del Ministerio de la Producción fue casi inmediato.

La Asociación firmó un Convenio con la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (SEPyME) a través de un Programa denominado SERPyME. Mediante esa vía se logró que la Unión Europea pagara los estudios de factibilidad para llevar a cabo la Central de Servicios en Pergamino y de ese modo surgió el proyecto local, a partir de un convenio entre la Municipalidad de Pergamino el Centro IDEB de Pergamino y de la Subsecretaría PyME a través del Programa SERPyME.

Con la suscripción de dicho convenio, la Municipalidad de Pergamino llamó a licitación para la construcción de un *show room*, oficinas administrativas, sanitarios y un espacio en el cual se instalarían las maquinarias para realizar los cursos de capacitación. La obra en principio no se llevó adelante por la administración municipal sino que se ejecutó indirectamente, convocando a empresas de Pergamino.²⁸

El aporte de la Provincia consistió en equipamiento tecnológico (*plotters*, computadoras, herramientas de desarrollo de diseño) para que el centro funcione eficientemente. El predio en donde está asentada actualmente la Central pertenece al Distrito. En total el Municipio aportó los terrenos, el trabajo de nivelación de suelos y una suma de 240 mil pesos. Mientras que la Provincia de Buenos Aires hizo un aporte de 100 mil pesos.

²⁷ Mediante una continua actividad de investigación y análisis del sector, el CITER ofrece a las empresas una vasta gama de servicios y productos informativos relacionado con las tendencias de la moda y el consumidor; las tendencias evolutivas del sector y la evolución de los mercados.

²⁸ En el mismo sentido, este convenio prevé que a partir de una complementación entre los gobiernos provincial y municipal y el sector privado se desarrolle un proyecto productivo textil tendiente a crear empleo genuino en la región, incrementar la producción y las importaciones y capacitar a los trabajadores para otorgarle a este segmento productivo sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

Con dichos recursos la Central puso en marcha una escuela de capacitación, un sector de formación para el empresariado textil, un departamento de diseño para ser utilizado por los diferentes talleres de la región y un departamento de maquinarias de servicios donde se puedan realizar aquellas tareas que son muy costosas para la pequeña industria (por ejemplo máquinas de alegorías y trabajos de corte.)

Hasta el momento la Central de Servicios brindó diversos cursos de capacitación a microemprendedores en el rubro textil. Actualmente no está brindando tutorías empresariales, es decir asesoramiento técnico a micro empresas, por falta de recursos, pero la idea es continuar. Los próximos recursos a obtener se destinarían a generar una unidad de diseño para la Central de Servicios. La modalidad de trabajo consiste en contratar expertos y asesores y brindar el servicio a las empresas. El asesoramiento no es rentado pero la idea es que la Central pueda autofinanciarse. Por el momento recibe un subsidio del Estado local y los aportes que realizan los tres integrantes son a demanda según el proyecto que se decida poner en marcha.²⁹

Aunque todavía no está conformada desde el punto de vista legal, en términos operativos posee una estructura de 3 personas que prevén aumentar a 7 a partir del mes de marzo de 2004, producto de la creación de una Unidad de Diseño. Esta fundada bajo la tutela de una fundación compuesta por la Municipalidad de la Ciudad de Pergamino, el Centro IDEB y la Asociación de Confeccionistas, aunque su carácter es Regional, dado que participan empresas de los municipios de Arrecifes y Colón.

Como puede observarse, se trata de una institución recientemente constituida y con muchas debilidades organizacionales por resolver. Pero a su vez representa el esfuerzo de un sector de la industria que busca recuperar el espacio perdido con un enfoque en la modernización y la competitividad. La atomización del sector en pequeños talleres e industrias medianas le otorga a esta organización el rol estratégico de integrar y coordinar esfuerzos hasta el momento dispersos.

Como señalan algunos autores, el redescubrimiento de estas dinámicas localizadas basadas en procesos endógenos influidos por las estructuras sociales, culturales e institucionales abre una oportunidad a los esquemas asociativos de empresas y a la consolidación de sistemas eficientes de relaciones productivas. En un contexto cada vez más complejo e incierto la capacidad de las empresas (consideradas individualmente) de captar información, evaluar las relaciones de producción en las que están insertas, interpretar la información disponible y analizar anticipadamente los acontecimientos es cada vez más insuficiente, lo que aumenta de modo sensible la incertidumbre y las dificultades para realizar una planificación estratégica (Dini 1996).

El apoyo del Municipio a la iniciativa de la Central de Servicios demuestra una clara voluntad por colaborar en la definición del perfil productivo del Distrito. Aún cuando la actividad textil no constituye la única actividad productiva con potencial de crecimiento.

6.4 Hacia el desarrollo de capacidades organizacionales: la Secretaría de la Producción de Pergamino

La Secretaría de la Producción de Pergamino parece haber logrado un desarrollo estructural importante, en comparación con los casos anteriormente estudiados. En términos organizacionales, está integrada por cuatro áreas funcionales o "Direcciones" que dividen el trabajo y las responsabilidades en términos formales y operativos. Estas Direcciones son: Promoción Industrial; Turismo, Comercio Exterior, y Políticas de Fomento de Empleo.

En su conjunto, la Secretaría posee un total de 8 personas, y en la práctica según la opinión de su responsable, esa cantidad resulta insuficiente. A diferencia de los casos anteriormente abordados, el caso de Pergamino muestra una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones por parte del Secretario de la Producción.

²⁹ Vale destacar que tanto el CITER como otras organizaciones equivalentes de España o resto de Europa reciben aportes financieros del Estado, aún cuando realizan actividades rentadas y poseen un nivel de desarrollo estructural importante.

La Secretaría de la Producción es la encargada de explotar y promocionar el perfil productivo del Distrito. En este sentido una de las prioridades del área es captar pequeños y medianos inversores interesados en desarrollar actividades productivas vinculadas con los principales productos agropecuarios de la zona. Según el Secretario, la Ciudad posee una imagen muy fuerte vinculada a la promoción de la industria textil. Si bien este aspecto tiene su lado positivo, también tiene la desventaja de que desmotiva posibles inversores de la industria agroalimentaria, que elige otros lugares para asentarse³⁰.

Ahora bien el desarrollo estructural logrado y la autonomía de gestión respecto de la conducción del Intendente, parecen no ser suficientes para lograr resultados medibles en la gestión de micro emprendimientos. Al igual que en los municipios anteriormente presentados, el área de Producción se encarga de promover micro emprendimientos productivos a través de recursos provenientes del Gobierno nacional o el de la Provincia de Buenos Aires. Al momento de realizar este estudio había en el Municipio de Pergamino un registro de 42 micro emprendimientos derivados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de un Programa denominado "Redes".³¹

De los 42 microcréditos otorgados sólo cinco podrían considerarse "exitosos". Y el conocimiento de dichos casos no se debe a una tarea de seguimiento o monitoreo sistemático sino a una relación "personal y espontánea" entre los micro productores y el Municipio. Vale aclarar que en la mayoría de los casos el éxito no se debe a esta relación sino a la experiencia, eficacia y merito del propio micro emprendedor.

Si bien hay un registro de 8 morosos del pago de micro créditos realizados por la Secretaría, no hay información precisa sobre los motivos de la morosidad y el estado en que se encuentran los proyectos. Tampoco se conoce la cantidad total aproximada de nuevos empleos que han generado los micro emprendimientos implementados en el último año.

Pergamino no escapa a la lógica de la entrega de micro créditos sin seguimiento y control que caracteriza a todos los casos anteriormente analizados. Si bien posee una estructura mayor que los otros municipios, la Dirección de Promoción Industrial y Turismo tiene fuertes restricciones y los resultados no son satisfactorios.

Ahora bien, la responsabilidad de dichas deficiencias no le corresponde únicamente al Municipio. Considerar que una política de promoción de micro emprendimientos es fundamentalmente de base financiera es uno de los principales errores de diseño, en este caso de las autoridades nacionales y provinciales. Es por eso que muchos municipios se limitan a fiscalizar minuciosamente los formularios de solicitud de crédito, que sirven sólo para lograr la obtención del componente financiero pero que no garantizan la concreción y el éxito del proyecto. Sin un seguimiento y asesoramiento técnico por parte de los órganos de gobierno, en este caso local, y un seguimiento correctivo, el logro de resultados positivos es improbable. Las fallas de las reglas de juego se dan en los tres niveles (R1;R2;R3) haciendo difusas las responsabilidades tanto en el plano formal como informal de los diferentes órdenes de gobierno.

6.6 Capacidades organizacionales para la promoción del comercio exterior en Pergamino.

Las deficiencias anteriormente mencionadas parecen contrastar con el funcionamiento de otra área funcional de la Secretaría que depende en menor medida de programas y recursos de la Nación y la Provincia y que alcanza un dinamismo destacable. Nos referimos a la Dirección Municipal de Comercio Exterior.

La estructura de esta Dirección, dentro de la Secretaría, esta compuesta por tres personas (su Directora y dos Asistentes), dos computadoras y una red de contactos personales e institucionales con diferentes agregados comerciales en el país. A través de su labor, esta Dirección ha logrado asesorar e insertar a una cantidad importante de empresas pergaminenses en el mercado internacional. A partir de dicho asesoramiento se ha

³⁰ En el año 2004 la Secretaría tiene previsto desarrollar una unidad organizacional denominada "Agencia de Desarrollo" encargada de armar una especie de Foro de Discusión de los diferentes actores locales sobre cual debería ser la estrategia de crecimiento y desarrollo a seguir. Una ONG que sobreviva a los cambios en el gobierno municipal. Por ahora es sólo un proyecto

³¹ El Municipio actúa como nexo entre el Ministerio de Desarrollo Social y los micro emprendedores interesados en obtener un crédito. Pero una vez aprobado el desembolso, los beneficiarios ya no tienen la obligación de volver a la Municipalidad y rendir cuentas sobre lo realizado. Por lo cual, los resultados medibles son escasos.

logrado elaborar un listado de oferta exportable de Pergamino que cuenta con 52 pequeñas y medianas empresas de diferentes rubros.³²

Luego de la devaluación del peso a comienzos de 2002, se produjo una explosión de consultas de pequeños productores para insertar sus productos en el exterior. Pero no todos estaban en condiciones de hacerlo. Por ello la Dirección no sólo informa sobre las condiciones para la exportación sino que también brinda capacitación en gestión de empresas.

A partir del trabajo de esta Dirección, Pergamino recibe visitas de comisiones extranjeras de diferentes países a través de los agregados comerciales de las embajadas en Argentina. Es el segundo año consecutivo que la Dirección realiza una ronda de agregados comerciales extranjeros. Las reuniones se hacen en Pergamino en forma anual y en ellas se pone en contacto a productores locales y regionales con potenciales compradores extranjeros.³³

La organización de la ronda no demanda grandes recursos financieros y no tiene arancel alguno para los empresarios ni agregados comerciales. Sólo se necesitan los recursos para cubrir la estadía de una noche de aproximadamente 20 personas y eventualmente un almuerzo.

La Dirección también se encarga de gerenciar la Delegación Regional de la Fundación Exportar. Representa la sede regional, una zona comprendida por Pergamino, Salto Colón y Arrecifes, que se encarga básicamente de reunir información sobre la demanda de productos exportables que hay en Cancillería y de compararla con la oferta exportable de los productores de la región.

Como producto de la promoción de exportaciones la Dirección colaboró con la fundación de un grupo exportador local denominado "Texporta". Se trata de una agrupación de seis empresas confeccionistas de Pergamino: cuatro fabricantes de *jeans*, un fabricante de lencería y corsetería y un fabricante de indumentaria deportiva.³⁴

Ahora bien, es indudable que el trabajo realizado por la Dirección de Comercio Exterior de la Municipalidad es estratégico y dinamizador de la economía local, pero a la hora de medir resultados concretos los indicadores de gestión son algo difusos. Por ejemplo no es posible medir el volumen de ingresos obtenido a partir de las exportaciones realizadas por las empresas de Pergamino, dado que ese dato no es accesible a través del software utilizado en comercio exterior. Tampoco consideran apropiado pedir ese tipo de información desde el Municipio hacia las empresas locales pues resultaría "invasivo" de su ámbito privado. Si bien para la Dirección sería de suma importancia dar a conocer ese dato, su publicación es dificultosa.

Una manera de medir los resultados del trabajo en la Dirección podría consistir en el registro del número de consultas atendidas para exportar (aún cuando esas consultas no culminen en actividades de exportación concretas). Pero tampoco hay información estadística al respecto. Si bien se sabe que las consultas "son muchas" no hay un registro que las compile y las clasifique según rubros, modalidad, volumen de exportación, etc. Según la Directora, el motivo por el cual no cuentan con estos registros es la sobrecarga de trabajo y el insuficiente personal para prestar el servicio y simultáneamente clasificar y ordenar información.

En síntesis, la Dirección de Comercio Exterior de Pergamino es un área de gestión dinámica y emprendedora, tanto dentro de la Secretaría de la Producción como del Municipio en su conjunto. La creación del Grupo Texporta, la organización de rondas anuales de negocios, la concentración de información estratégica a través de la fundación Exportar la convierten en un motor de la economía local y regional. Sin embargo, no posee suficientes recursos materiales y humanos. La falta de registros estadísticos de resultados de gestión,

³² La "empresa exportadora" es la que esta exportando, en cambio la "empresa en oferta exportable" es la que esta en condiciones de exportar.

³³ En ocasiones se invitó a participar en las rondas de negociación a empresarios de otros municipios como Salto; Junín; Rojas y Arrecifes.

³⁴ El proyecto demandó un fuerte trabajo de sensibilización de los productores dado que inicialmente la actitud de estos fue realmente pasiva. Luego de 14 meses de trabajo el grupo está constituido y comenzó a exportar. Casi todas las empresas que lo integran fueron fundadas por ex trabajadores asalariados de empresas textiles que cerraron sus puertas durante las décadas del 80 y 90.

y de mayor personal calificado constituyen fuertes limitaciones al enorme potencial que puede desarrollar ese sector de la gestión pública local.

Si a pesar de dichas limitaciones la Dirección pudo lograr importantes resultados, sería fundamental replantear la distribución de recursos presupuestarios en favor de este tipo de áreas y actividades para poder medir y evaluar dichos resultados y potenciar su impacto. En términos de capacidades institucionales existe un fuerte desequilibrio entre la gran cantidad de relaciones estratégicas con otros actores y las limitadas capacidades organizacionales que impiden un uso eficiente de la información y los contactos.

7. Cuatro ciudades en perspectiva comparada

A continuación se realizará una comparación de los cuatro casos según tres dimensiones: “Reglas de Juego”; Capacidades Organizacionales” y “Relación con otros actores”. 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 capacidades organizacionales específicas de las áreas de Producción de cada Municipio. Y en la tercera compararemos el nivel de desarrollo de la relaciones del gobierno local con otros actores determinando el grado de desarrollo del *policy network*. 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.

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

Como señaláramos al comienzo de este trabajo, 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 de 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 (R1;R2;R3) 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.”*³⁵ Si bien este artículo encierra cierta ambigüedad en cuanto a cuales 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 provinciales³⁶. Esta normativa es la primera regla de juego formal que condiciona en términos generales la condición del municipio y su gobierno.

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

³⁵ Constitución de la Nación Argentina. Fondo de Cultura Económica. 1995

³⁶ Existe un profundo debate acerca de hasta dónde debería llegar la autonomía municipal, pero dicha problemática excede los objetivos de este trabajo.

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 vecindario³⁷. 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 un 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 las leyes provinciales mencionadas al comienzo de nuestro trabajo: 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 del COPRODESU; Balcarce llevó a cabo lo que probablemente sea una de las primeras experiencias de partenariado público privado para el desarrollo local en Argentina, Salto eximió por un tiempo preestablecido las tasas de Seguridad e Higiene a la empresa Arcor y facilitó las condiciones de su instalación 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.

³⁷ 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[...]"

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 Municipio 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 plantea el cierre de una planta industrial de gran trascendencia como es Gatic, el Municipio se encontró con fuertes limitaciones legales para evitar dicho desenlace. En consecuencia activó una estrategia de promoción de talleres manufactureros de calzado, que crecieron 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 independiente 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 de la empresa Arcor, 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 Municipio 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. 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

7.3 Capacidades organizacionales: lo que podría 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 vez 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 en el área sean especializadas).

Ahora bien, aún cuando las personas tuvieran un perfil especializado, se observa que las funciones y tareas del área generalmente desbordan su 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.

Como vimos en 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.³⁸

³⁸ 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

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 computadoras 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 a 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.

Ahora bien, 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. Dado lo reciente de su creación, aún no esta del todo definida la amplitud de su accionar en la práctica, pero con el paso del tiempo será necesario clarificarla. Como mencionáramos al comienzo de este trabajo, COPRODESU reúne muchas características de lo que definimos como "institución puente", pero aún muchas de sus funciones deben plantearse en potencial.

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 Municipio (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 y dos computadoras. Al realizar el relevamiento, 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 Municipio. Dicha misión había sido encomendada al área por orden expresa del Intendente. Es decir que 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.

autorizada a recibir aportes mensuales y extraordinarios de sus miembros, donaciones, legados, subvenciones y cualquier otro recurso lícito compatible con los fines propuestos.

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 capacitación 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 con 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.

7.4 Condiciones de inversión. Atractivos e incentivos: lo que 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. Cuando alguna industria desea asentarse en el lugar la distancia no es el principal obstáculo, dado que el transporte y las vías de comunicación permiten el desarrollo de un sistema logístico aceptable. 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.³⁹ En los cuatro casos los niveles de sindicalización son bajos y los conflictos laborales (salvo en el caso particular de Gatic en

³⁹ 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.

Coronel Suárez) 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 de la siguiente manera:

Cuadro N° 5
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 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.
Desarrollo de Capacidades Organizativas.	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 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 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 información estadística limitada de la producción local.
Grado de Relación con otros actores	Vínculos 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)

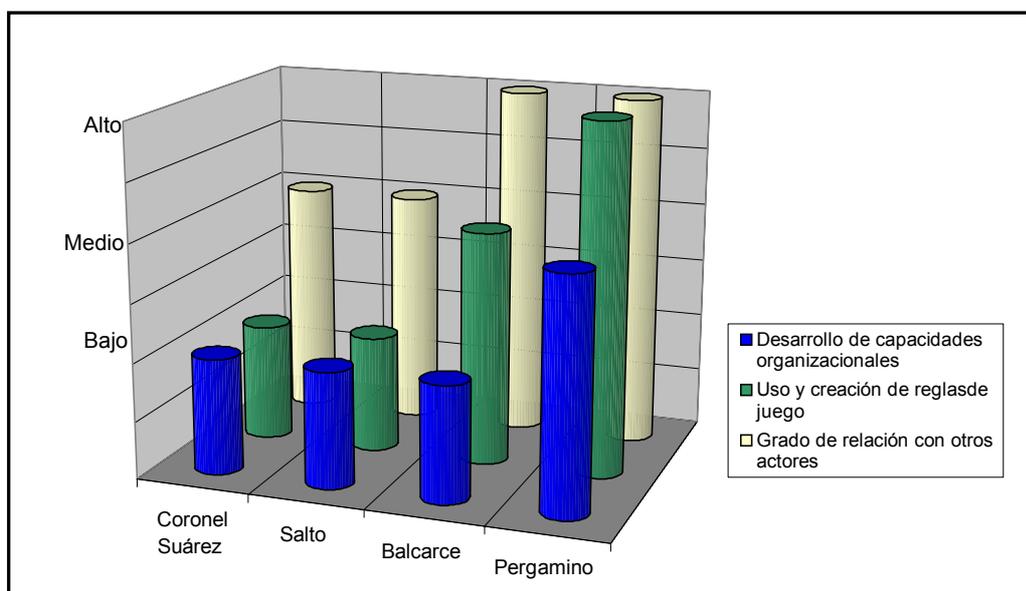
A partir de esta clasificación de la información disponible, podríamos ordenar los casos según el grado de desarrollo de sus capacidades organizativas. Si bien contamos con una reducida cantidad de casos, este ordenamiento nos permite un primer intento de medición. El siguiente cuadro nos permite visualizar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

Cuadro N° 6
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	Alta	Alto

Utilizando el conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en el cuadro N°3 (página 38) 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° 2
Clasificación de Capacidades Institucionales en Municipios



Como se puede observar en los cuatro casos, el nivel de desarrollo de *policy network* y la utilización 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.

8. Reflexiones finales

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. En este sentido, 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.

Ahora bien, pensar en variables institucionales que faciliten la relación público privado en municipios no implica pensar necesariamente en modelos 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 puente 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).

Como pudimos observar en el caso de Balcarce, el partenariado público privado se presentó como un mecanismo que dio lugar a la creación de una regla de juego formal (un contrato), que a su vez se originó por una falta de confianza inicial de las partes en las reglas de juego y relaciones informales. Es decir que se formalizó la relación a partir de esta modalidad de partenariado para brindar suficiente garantía.

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 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 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.

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 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, legalizando compromisos, etc. 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 son 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 hemos focaliza 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 reducido, 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.

Debería sumarse a lo anterior 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. Por ello, sólo analíticamente se identifican las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de una única tarea de gobernar las ciudades. 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.

8.1 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 importantes 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 Producción 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. Si bien algunos de los municipios establecieron contactos con universidades, las actividades realizadas no se institucionalizaron en modalidades de trabajo ni perduraron a lo largo del tiempo.

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 y, en algunos casos, en instituciones puente. 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 quedarían factores que inciden en esta relación y que no han sido detectados. Este primer acercamiento tal vez constituya un aporte en esa búsqueda.

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 antes⁴⁰.

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 municipios 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 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 pertenezcan 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.

⁴⁰ Es decir cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio.

- **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 captación 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 iniciativas 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.

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:⁴¹

- 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.

9. BIBLIOGRAFIA

ALLISON Graham. "Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all Unimportant Respects?" en SHAFRITZ, Jay. *Classics of Public Administration USA*, 1987.

ACUÑA, Carlos. TOMMASI, Mariano. *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 1999*

⁴¹ Las entrevistas realizadas se encuentran disponibles en cassettes y desgrabadas en formato Word.

- BACHTLER John. *Workshop on Policy Competition on Foreign Direct Investment. Western Europe OECD Development Centre.* 1996
- CASALET RAVENNA, M. "Redes empresariales y la construcción del entorno: nuevas instituciones e identidades", en DE LA GARZA TOLEDO, E. comp. Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- CASALET RAVENNA M. *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. "The Business Government Problem: Inherent Difficulties and emerging Solutions" en Business and Public Policy. Harvard University. Boston. 1980.
- DARMOHRAJ Adrián et al. *Planificación Estratégica Municipal. Modelos Participativos de Gestión.* Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires 1999.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. comp. Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- DINI, M. "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas: Al experiencia chilena" *Estudios Latinoamericanos del Trabajo*. Número 3 México. 1996.
- DUNLOP, John. Business and Public Policy. Harvard University. Boston. 1980.
- EVANS, Peter El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. N° 140 Enero Marzo de 1996.
- FANELLI José María y FRENKEL, Roberto "Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico". En Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Jorge Katz editor CEPAL/ IDRC, Alianza Buenos Aires 1996.
- GARCIA DELGADO Daniel Comp. Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local Municipio y Sociedad Civil en Argentina. UBA FLACSO 1997.
- Grupo Sophia "Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina". 1997.
- Guideling for Partnering State Supply Commission. Government of Western Australia. 1998 en www.ssc.wa.gov.au fecha de acceso 24/07/2003
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert. "Estado y Reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". Desarrollo Económico N°139 Buenos Aires. Octubre – Diciembre 1995
- KOTLER. Philip. Mercadotecnia de Localidades. Editorial Diana. México. 1994
- MADOERY, Oscar. "Capacidades territoriales para el desarrollo" en VENESIA Juan Carlos Políticas Públicas y Desarrollo Local. FLACSO. CEI. IDR. Rosario 1999.
- MURRAY, Michael "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay" en SHAFRITZ, Jay. Classics of Public Administration USA, 1987.
- JORDANA, Jacint "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, mayo – agosto 1995.
- ORTIZ Oscar Samuel. "Hacia una definición del rol del municipio en el Desarrollo Económico local" en www.femica.org fecha de acceso 23/03/04
- OSBORNE, David. GAEBLER, Ted. La Reinención del Gobierno. Editorial Paidós. Barcelona. 1994
- PANDO, Diego. "Capacidad Institucional en la Regulación de Servicios Públicos. El caso del Gran Apagón en la Ciudad de Buenos Aires" Universidad de San Andrés. 2002.
- PERROT Jean Yves GAUTIER Chatelus "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 2001.
- REPETTO, F. "Capacidad Estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Mimeo. 2003

RUFFO, Hernán et. Al. Políticas de Desarrollo Regional y Local. Análisis de Casos. Grupo Sophia. Buenos Aires 1998.

VENESIA Juan Carlos Políticas Públicas y Desarrollo Local. FLACSO. CEI. IDR. Rosario 1999.

ZICARDI, Alicia. 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 1996.

10. 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°10.547 de Promoción Industrial. Buenos Aires.1987
- Ley Provincial 11.354 de Promoción de Exportaciones Provinciales. Buenos Aires 1992.
- Ordenanza N° 040 / 93 Adhesión al Régimen de la Ley 10547 de Promoción Industrial y sus disposiciones complementarias. Ciudad de Salto
- Ordenanza N° 041/ 93. Creación de la Junta Local de Promoción. Ciudad de Salto

11. 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.

12. ENTREVISTADOS

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.

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

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.

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 Riberio; Occupational Health & Safety. Mc Cain. Ing David Simeran; Coordinador de Salud y Seguridad Ocupacional Mario Fallesen