

**X Seminario de RedMuni:  
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

**Relación público – privado en municipios. Capacidades institucionales de gobiernos locales para la captación de inversiones en Argentina y España.**

Adrián Darmohraj

Universidad de San Andrés

adarmo@udesa.edu.ar

**Abstract**

From the beginning of the 1980's the relationship between State and market started to suffer transformations in the world. The increasing liberalization of market was accompanied by a reduction of government structure through administrative reforms, decentralization processes and privatization of public services. The centralized bureaucratic that were State centered have become unacceptable, giving place to more horizontal and participative models. This new context promoted the strengthening of private and third sector actors, disposed to participate in design and implementation of public policies. In consequence, those local governments that wanted to adapt to change, they had to assume new challenges and adopt changes in their economic growth and development strategies. In this sense, this article is an exploratory study about how the public – private relationship can constitute an alternative in generating local economic growth. The analysis centers on the formal and informal rules of the game; local governments managerial capacities, the network between public, private actors and the third sector in achieving investment opportunities and local economic growth. Public - private relationships are studied through a comparative analysis in four cities in the suburbs of the Buenos Aires Province, Argentina. More than 30 interviews to municipal officials were carried out, private managers and to third sector representatives. Institutional material was analyzed and data of different municipalities were compared. Different relationship patterns and resources available to each of the cities allowed us to reflect on the possibility of increasing existing strengths and correcting weaknesses. The main conclusion is that any city has possibility of increasing its “attractiveness” for investments and channeling private interests in tune with public ones. The starting point for future research will be based on the assumption that an increase of institutional capacities will allow higher levels of private investment projects and higher possibilities of local economic growth.

## **Introducción y problemática**

En el marco de un sistema capitalista globalizado, se generó un nuevo debate, tanto en los ámbitos académicos como políticos, acerca de cuáles serían los nuevos roles y funciones que el Estado debe asumir para garantizar el funcionamiento del mercado y el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. Según Osborne (1994), para tener éxito en el mercado global actual, las corporaciones necesitarían que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible, es decir los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato. Por lo tanto, esto haría que los diversos roles del gobierno, en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura, sean hoy mucho más importantes que en el pasado.

A su vez, si los líderes de negocios pretendieran optimizar sus beneficios y encontrar un lugar donde desarrollarse con un mínimo marco de estabilidad, necesitarían entender la dirección en la cual trabaja el gobierno; el marco institucional en el cual son hechas las políticas públicas, y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos. Como señala Dunlop (1980), un entrenamiento efectivo para los líderes de negocios debería proveer más entendimiento de las oportunidades, para que los gerentes privados tengan una actitud proactiva en ayudar a la resolución de problemas públicos, de modo tal de hacer coincidir los intereses públicos y aquellos propios de la firma privada. Los gobiernos locales no escapan a esta realidad y este tipo de interacción podría constituir una salida posible a situaciones de estancamiento y fuerte vulnerabilidad que poseen muchos municipios pequeños en vía de desarrollo. En la actualidad, muchas localidades son estremecidas por fuerzas importantes del ambiente externo, sobre las cuales no tienen control. Cada vez más empiezan a sentir el impacto de la revolución de la tecnología y la comunicación, que permite a las empresas ubicarse en lugares con costos menores o con condiciones de trabajo más atractivas.

Algunos señalan que si el espacio local hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global, únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental y los nudos -las ciudades- quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación donde el nudo local es un elemento importante; donde tiene sentido plantear el fortalecimiento de sus proyectos e interacciones internas. La doble lógica del territorio obliga a los ámbitos urbanos a moverse en una doble dirección. Por un lado, se hace necesario aceptar la naturaleza relacional del territorio y desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan

formar parte de la red global. Por otro lado, deben actuar como un actor internamente fortalecido y vertebrado, poniendo en valor sus capitales humanos, sociales y ambientales, que les permitan actuar de forma cohesionada (Blanco y Gomà, 2003). Por ello, si el gobierno local pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de negocios para el sector privado, debería manejar información actualizada y conocer las herramientas de gestión y negociación que le permita ubicarse como un actor dinámico eficiente y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno.

Hasta el momento no se ha desarrollado un marco analítico que identifique las estrategias y políticas públicas que agilicen la relación público privado en el ámbito local y, por ende, la consecución de negocios que posibiliten el crecimiento económico. Aún no se ha desarrollado una mirada equilibrada, desde el punto de vista teórico y práctico, entre la exploración del rol del gobierno local y su modelo de acción; y un enfoque que analice el accionar privado como un aliado estratégico en la formulación e implementación de políticas activas en el nivel local. Es decir, una mirada que investigue la perspectiva privada de negocios y, a su vez, la visión gubernamental, ambas en permanente interacción para la promoción del crecimiento económico local.

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

En la actualidad, pocos gobiernos locales pueden articular una visión estratégica de lo que se proponen ser en los próximos diez o quince años. Todos desean industrias prósperas, elevar los ingresos reales y trabajos de más calidad, pero no logran implementar un plan de acción.<sup>1</sup> Además, no todos los municipios de un país o región se encuentran en las mismas condiciones. La heterogeneidad de contextos puede ser muy elevada. Algunas economías locales logran cierta diversificación productiva, mientras que

---

<sup>1</sup> Hasta el año 1999, no más de 10 municipios argentinos habían logrado consolidar la realización de un plan estratégico viable que permitiera proyectar el modelo de ciudad deseable en los próximos diez años. Ver DARMOHRAJ et al. Planificación estratégica municipal. Modelos participativos de gestión. Grupo Sophia Buenos Aires. 1999.

otras están dominadas por una sola industria o negocio. Algunas son centros de servicios, mientras que otras son comunidades agrícolas. En un momento una localidad podría ser próspera, dinámica, bien posicionada para el crecimiento y para un mayor desarrollo, y en el siguiente momento perder empleos, negocios y residentes.

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

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

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

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

A continuación se presentará el primer factor determinante de la capacidad institucional de un gobierno local para generar oportunidades de crecimiento económico: el marco institucional o “las reglas de juego” que condicionan el accionar de cada uno de los actores.

### **Las reglas de juego de la relación público – privado en municipios**

La interacción entre los individuos o grupos interesados en una temática pública se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, por ello remarcar el papel de las instituciones se vuelve central dado que rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos. Algunos señalan que las reglas de juego constituyen un aspecto clave en la construcción de capacidades institucionales para identificar problemas y diseñar y gestionar una política pública donde participen multiplicidad de actores. Es decir, determinar quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las posibles coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo (Fanelli y Frenkel, 1996, Repetto 2003). Hablar de reglas de juego supone considerar un espectro de variables muy amplio y heterogéneo, tales como los supuestos de los actores intervinientes en la relación, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados por cada parte, los espacios y márgenes de acción política, la naturaleza moderada o maximalista de las demandas o las oportunidades de formación de coaliciones (North 1995).

Acuña y Tommasi (1999), definen 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). Tomando como válido dicho enfoque, podemos señalar que existen diversos tipos de reglas clasificadas en función del nivel de su dominio. Las reglas del primer nivel son denominadas “R1,” y tienen que ver con el establecimiento de resultados o contenidos bien específicos. Las reglas de nivel R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación a temas puntuales.

Las reglas de segundo nivel, denominadas “R2”, determinan aquellas reglas que definen resultados específicos (las de nivel R1). Este caso estaría dado por una ley que identifica a los tomadores de decisiones y la forma en que deciden las reglas de menor nivel. La inclusión de organismos internacionales de financiamiento o de organizaciones ligadas a la investigación y el desarrollo tecnológico en la decisión del formato y naturaleza del Plan, constituye un ejemplo de R2 informal.

Las reglas de tercer nivel, “R3”, son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2), que a su vez determinan a las de nivel R1. Las reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales, es decir más allá de asuntos específicos como los que competen a R1 y R2. Instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales a nivel social. Ejemplos clásicos de R3 formales son, obviamente, las Constituciones.

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

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

### **Las capacidades organizacionales de los gobiernos locales y su relación con actores claves**

Para poder captar oportunidades de inversión en sus distritos, sería necesario que los gobiernos locales pudieran alcanzar determinado nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales en las áreas burocráticas, dedicadas a los ámbitos de promoción productiva y económica. Estas áreas burocráticas comúnmente son las

responsables formales de agilizar y eficientizar la vinculación con aquellos actores del sector privado interesados en ámbitos de negocios en el distrito.

Por ello, cuando nos referimos al concepto de “capacidad organizacional” estamos refiriéndonos al grado de desarrollo de éstas áreas burocráticas municipales, en términos de: a) la eficacia administrativa; b) el nivel de formación de los cuadros técnicos, c) el reclutamiento de los mismos, d) el tamaño de la unidad (cantidad de personal), e) sus recursos financieros (presupuesto- partida anual) y f) el nivel jerárquico que ocupa en la estructura municipal (Secretaría, Subsecretaría, o Dirección).

Ahora bien, un elevado nivel de capacidades organizacionales sería condición necesaria pero no suficiente para lograr un elevado nivel de capacidades institucionales. También se necesitaría que el gobierno local, fundamentalmente a través de su intendente, desarrollara una importante red de vinculación con otros actores (nacionales, provinciales, internacionales, del tercer sector.) que permita abrir posibilidades de alianzas o coaliciones para 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. Quiénes son los actores “clave” estará definido por el contexto y las necesidades puntuales del momento, aunque el gobierno local debería fomentar la construcción de redes que lo tengan como nodo central y coordinador de actores y recursos.

### **Ámbitos de negocios para la interacción público privado en municipios**

Las posibilidades de inversión pueden ser tan amplias como la enorme diversidad de oportunidades que ofrece el propio mercado. No obstante es necesario focalizar nuestra mirada en un conjunto, al menos tentativo, de los posibles ámbitos de negocios que podría ofrecer un distrito local. Basándonos en Kotler (1994), podríamos plantear una clasificación estándar dividida en cuatro categorías, a saber:

a. Visitantes. El mercado de visitantes consistiría en dos grandes grupos: visitantes de negocios en tránsito y visitantes de placer. **Los visitantes de negocios** podrían llegar a un lugar para asistir a reuniones de negocios o convenciones. **Los visitantes de placer** incluyen turistas que desean ver el lugar y viajeros que visitan a familia y amigos.

b. Residentes. Un municipio puede desear que el número de trabajadores aumente por muchos años. Otros tienen tal atractivo que se encuentran abrumados por la

inmigración de residentes y trabajadores nuevos que carecen de instalaciones para acomodar a todos.

c. Comercio e industria. Por regla, las firmas comerciales evalúan a los lugares como destinos potenciales a partir de su ambiente de negocios y medios regulatorios, la calidad de la fuerza de trabajo, la disponibilidad de beneficios infraestructurales, tales como el acceso a aeropuertos, así como por la calidad de vida.

d. Mercados de exportación. Un cuarto ámbito puede ser la exportación, es decir, la habilidad de una ciudad o región para producir artículos y servicios que otros lugares, gente y firmas desean adquirir. Para ello, el gobierno local podría desarrollar una agencia de exportación que se ocupe exclusivamente del tema.

En síntesis, independientemente de la disponibilidad de diferentes ámbitos de negocios, las actividades de promoción de un gobierno local constituyen un elemento central a la hora de promover el crecimiento económico local. La capacidad institucional del gobierno local estaría constituida por la confluencia de tres factores: 1) las **reglas de juego** formales e informales, que constriñen el comportamiento legal de los diferentes actores, junto con ciertas alternativas informales que también condicionan el accionar o bien permitirían escapar a las restricciones formales. 2) Las **capacidades organizacionales** del gobierno local, para llevar adelante la gestión del área de promoción económica local. Poseer equipos profesionales encargados de la gestión de políticas públicas para el crecimiento económico permitiría aumentar la eficacia y eficiencia de la acción municipal, mejorando el uso o implementación de reglas de juego que favorecen la inversión y el crecimiento. Cuestiones tales como el tamaño del área funcional encargada de la producción, el nivel de los recursos financieros, la calidad de sus recursos humanos, y sus atribuciones decisionales son sólo algunos de los indicadores posibles a tener en cuenta. Y 3) La red de **relaciones del gobierno municipal con actores claves**. En diferentes circunstancias el gobierno local puede necesitar la colaboración de distintas instituciones u organismos para poder llevar adelante sus políticas. En este sentido, la capacidad del intendente y los funcionarios municipales de establecer vínculos de confianza con funcionarios de otros órdenes gubernamentales (nacional y provincial), organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales, organismos de ciencia y tecnología, y cámaras o asociaciones empresarias resultaría clave para promover oportunidades de inversión. Vale destacar que estos tres factores iniciales, también ejercen influencias mutuas, en la medida en que las reglas de juego condicionan la creación y atribuciones de los aparatos de gestión de

cada municipio, y las capacidades organizacionales de éstos condicionan las posibilidades de implementación de programas de políticas o acuerdos informales de importancia.

Los otros dos elementos adicionales a tener en cuenta son los **ámbitos y las condiciones de negocios** disponibles en cada localidad. Los primeros podrían ser de los más variados, desde la captación de visitantes, residentes y trabajadores, actividades vinculadas al turismo, hasta actividades relacionadas con el comercio, la industria y mercados de exportación. Los segundos son las condiciones de negocios que los gobiernos locales pueden promover para captar mayor cantidad de inversiones.

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

Por lo tanto, el supuesto de partida de este trabajo es que mayor conocimiento y control por parte del gobierno local de cada uno de estos factores incrementaría el nivel de sus capacidades institucionales para establecer vínculos con el sector privado y favorecer el crecimiento económico. La idea es explorar la existencia de estos factores en casos particulares y estudiar su incidencia en el comportamiento de los actores en juego.

### **Metodología del estudio**

El abordaje metodológico para la realización de este trabajo se basó en un enfoque de tipo exploratorio, centrado en la identificación y descripción de variables fundamentales en un período de tiempo delimitado. Usualmente los trabajos exploratorios se utilizan para familiarizarse con temas o problemas pocos estudiados o no abordados con anterioridad, o bien con temas nuevos o emergentes, a partir de casos precursores (Hernández et. al., 1998). En nuestro caso era necesario explorar la existencia de factores que hasta el momento no habían sido analizados en forma sistemática. Si bien se partía de una serie de supuestos básicos, el estudio apunta a la construcción de hipótesis que permitieran crear una línea de investigación específica.

En cuanto a la recogida de información, se utilizaron técnicas documentales para la revisión de la literatura especializada, consultada en archivos, bases de datos electrónicas, bibliotecas y hemerotecas. La revisión de la literatura reveló que sólo hay algunos trabajos que se aproximan periféricamente al objeto de estudio. En dicho relevamiento, no se han encontrado estudios antecedentes referidos a España, Latinoamérica en general y Argentina en particular. Los antecedentes más similares pertenecen a estudios en Estados Unidos y Reino Unido durante la década del 80 y comienzo de los años 90.

Respetando los criterios y límites exploratorios del trabajo, se abordó una estrategia descriptiva - cualitativa para describir detalladamente las modalidades de relación entre actores públicos y privados para la generación de negocios en el ámbito local. Los datos cuantitativos y estadísticos sirvieron como complemento a la descripción sistemática en cada caso en particular. Es importante señalar que el período de análisis de este estudio se extiende desde 1995 hasta 2005. La delimitación de dicho período esta determinada por el acontecer de los fenómenos de mayor relevancia para a nuestro objeto de estudio, analizados en cada uno de los casos seleccionados.

### **Utilización de estudio de casos**

Para el desarrollo de esta investigación se realizó un estudio de casos instrumentales en los que se identificaron iniciativas de inversión privada con algún tipo de apoyo o colaboración de parte del sector público local. El argumento de base, para la selección de casos, fue la preocupación por aquellos gobiernos municipales pequeños o con menores posibilidades de captar y favorecer negocios e inversiones en sus distritos, en comparación con gobiernos locales grandes o metropolitanos.

En un estudio colectivo de casos, como el que se llevó a cabo, no siempre se da máxima prioridad a la selección mediante muestras de características, sino en el equilibrio y la variedad que cada uno puede aportar para brindar mayores oportunidades de aprendizaje (Stake, 1999). No obstante, esta investigación puso mayor foco en una serie de variables y preguntas temáticas que en los casos en sí mismos. De ahí el carácter instrumental de cada uno. En términos operativos, los criterios básicos para la selección de los casos fueron:

- **Ubicación geográfica:** se privilegian aquellos casos que no sean grandes ciudades metropolitanas.

- **Actividad económica significativa:** ya sea a través de una empresa dominante o por la existencia de un parque o polígono industrial.
- **Actividades de promoción económica con participación público-privada:** ya sean actividades formales de colaboración o instancias informales o no estructuradas.
- **Existencia de una unidad de gestión dedicada al desarrollo o captación de inversiones:** los municipios seleccionados debían poseer un área funcional dedicada a la promoción de inversiones. Por ejemplo: Secretarías, Subsecretarías, Concejalías o Dirección de la Producción.
- **Tamaño del Municipio entre 50.000 y 100.000 habitantes.** La idea era conocer la realidad de municipios pequeños pero teniendo un rango amplio de selección.

Este esquema simplificado permitió plantear algunas instancias de comparación y análisis conjunto, teniendo siempre en cuenta que la investigación con estudio de casos no es una investigación de muestras y generalizaciones sino de análisis centrado en la particularización. Se privilegió la accesibilidad y los contactos con posibles informantes clave que proporcionaran la información necesaria. Los primeros contactos y relevamientos de esta investigación se han realizado en Argentina, más precisamente en municipios de la provincia de Buenos Aires, relativamente cercanas a la Capital Federal.

Rentabilizando el tiempo de estadía en España, a la hora de realizar este estudio en el marco de una Tesis Doctoral en El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, y valorando la oportunidad de identificar y comparar capacidades institucionales de diferentes países, se incorporaron casos de municipios españoles. Por una cuestión de proximidad física y recursos financieros disponibles, se seleccionó un conjunto de municipios pertenecientes a la Comunidad de Madrid, cercanos a la ciudad capital.

La diversidad de municipios y regiones geográficas permitió observar contrastes en un plano comparativo y enriquecedor del enfoque exploratorio.

### **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. A saber:

- a) Intendentes o alcaldes y funcionarios del área de Producción o Desarrollo.
- b) Empresarios locales con algún vínculo con el gobierno local.
- c) Gerentes de planta de empresas instaladas en los distritos seleccionados.
- d) Presidentes de cámaras de comercio o asociaciones de empresas, y titulares de ONG's vinculadas a la producción.

También se realizó una revisión exhaustiva de diversos documentos institucionales tales como convenios entre actores públicos y privados, estatutos de asociaciones institucionales, y publicaciones de difusión institucional, leyes de la Provincia de Buenos Aires, de la Comunidad Autónoma de Madrid y ordenanzas y reglamentos específicos de cada uno de los municipios seleccionados.

A continuación, se presentan las variables y principales indicadores, y posibles niveles de desarrollo de capacidades institucionales:

**CUADRO N° 2**  
**Principales indicadores y niveles de Capacidades Institucionales**

	Alto	Medio	Bajo
<b>Uso y creación de reglas de juego</b>	Adscripción a al menos tres leyes nacionales o regionales dedicadas a la promoción económica. Creación e implementación de al menos tres normas locales para la promoción de inversiones.	Adscripción a al menos dos leyes nacionales o regionales dedicadas a la promoción económica. Creación de al menos dos normas locales para la promoción de inversiones.	Adscripción a al menos una ley nacional o regional dedicada a la promoción económica. Creación de al menos una norma local para la promoción de inversiones.
<b>Desarrollo de capacidades organizacionales</b>	Nivel jerárquico de la unidad funcional dedicada a la producción (no menor a Concejalía) Tamaño estructural (más de 10 empleados) Perfil de los RR.HH. (más de cinco profesionales enfocados a la producción y los negocios) Presupuesto anual (+ del 2 % del presupuesto municipal) Infraestructuras informática y edilicia (optima).	Nivel jerárquico de la unidad no menor a Agencia de Desarrollo Tamaño estructural (entre 5 y 10 empleados). Perfil de los RR.HH. (menos de cinco profesionales enfocados a la producción y los negocios. Presupuesto anual (-del 2 % del presupuesto municipal. Infraestructuras informáticas y edilicia. (media, con algunas deficiencias).	Nivel jerárquico de la unidad funcional (inserta en un área de Concejalía) Tamaño (menor a 5 empleados) RR.HH. (menos de tres profesionales enfocados a la producción y los negocios. Presupuesto anual (- de 1 % del presupuesto municipal) Infraestructura informática y edilicia (deficiente).
<b>Grado de relación con actores clave</b>	Vinculación permanente del gobierno local con autoridades superiores y con otros municipios. Vínculos constantes con organizaciones del tercer sector. Capacidad para establecer alianzas estratégicas.	Vinculación esporádica del gobierno local con autoridades superiores y con otros municipios. Vínculos esporádicos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.	Falta de vinculación con autoridades superiores y con otros municipios. Falta de vínculos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

## **Características generales de los municipios seleccionados**

### **Los casos argentinos**

Los tres municipios argentinos pertenecen a la provincia de Buenos Aires. Son las ciudades de Salto, Balcarce y Pergamino. Poseen diversos grados de evolución y desarrollo de sus fuerzas productivas y por ende diferentes niveles de crecimiento. Fueron seleccionados por reunir todos los criterios de selección prefijados y por el acceso a los contactos y fuentes de información. La recogida de datos e información se realizó durante los meses de junio de 2003 y noviembre de 2004.

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 poseía diferentes márgenes de maniobra según el grado de desarrollo de su entramado de políticas. Todos ellos disponían de un gran margen de maniobra en la elaboración de reglas de juego de nivel R1, tanto formales como informales, aunque no todos hacían el mismo uso de ese margen.

**La ciudad de Balcarce:** poseía la instalación de una planta productora de alimentos de una compañía multinacional. El gobierno local colaboró con su instalación. El acuerdo público privado se materializó con la firma de un contrato con multa de 3 millones de dólares para quien no lo cumpliera. El gobierno local invirtió 2.6 millones de dólares y la empresa lleva invertidos 170 millones. El beneficio para el municipio en salarios era de 4 millones de dólares por año y compras locales por un valor de 6 millones de dólares anuales.

**La ciudad de Salto:** poseía la instalación de una planta productora de alimentos de capitales nacionales. El gobierno local y otros actores locales colaboraron con su instalación. No hubo contrato escrito. El gobierno le ofreció a la empresa: 14 hectáreas; movimiento de suelos, excepción de pago de la tasa de Seguridad e Higiene por 10 años e instalación de la red eléctrica. Actualmente posee 500 empleados directos, el 100% es saltense.

**La ciudad de Pergamino:** logró la reactivación de la industria textil a través de pequeñas y medianas empresas (400 aprox). Poseía un polígono industrial con oferta

completa de servicios, ocupado en su totalidad. (95% de las empresas son pymes) Se creó una Central de Servicios para la industria textil con gran capacidad proactiva. El cuadro número 4 que se presenta a continuación, sintetiza algunas de las características generales de cada distrito como una primera aproximación:

### **Los casos españoles**

Los tres municipios españoles seleccionados pertenecen a la Comunidad Autónoma de Madrid. Se trata de San Sebastián de los Reyes, San Martín de la Vega, y Arganda del Rey. Poseían similares grados de evolución y desarrollo de sus fuerzas productivas, y por ende, similares niveles de crecimiento económico. Fueron seleccionados por reunir todos los criterios de selección prefijados y por el acceso a los contactos y fuentes de información. La recogida de datos e información se realizó durante los meses de mayo de 2005 y octubre de 2006.

Al igual que en el caso argentino, se trata de ayuntamientos de una misma unidad territorial (Comunidad Autónoma), sujetos a una normativa común, por lo tanto la incidencia de las reglas de juego formales de nivel R2 era similar en cada caso, aunque también 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 caso particular de España, esta variable (la institucional formal) podría ser aún más estable porque la normativa reguladora de la actividad municipal es nacional, aunque en un contexto de federación “imperfecta”, que se construye a partir del principio de “inducciones competenciales” (Agranoff, 1996; Moreno, 1997). De modo que la incidencia de reglas de nivel “R3” es mucho más directa que en el caso argentino.

En el plano de las reglas de juego informales, es más evidente que cada ayuntamiento poseía diferentes márgenes de maniobra según el grado de desarrollo de su *policy network*. Todos ellos disponían de algún margen de maniobra en la elaboración de reglas de juego de nivel R1, tanto formales como informales, aunque no todos hacían el mismo uso de ese margen. En este sentido, los vínculos personales entre funcionarios locales y autonómicos, pueden resultar clave en casos particulares.

**La ciudad de San Martín de la Vega:** logró captar la instalación de un parque temático (Parque Warner) que generaba 1600 puestos de trabajo directos, más un

porcentaje extra de puestos temporales en épocas de vacaciones. Ha sido el motor definitivo que ha impulsado el crecimiento económico de la ciudad.

**La ciudad de San Sebastián de los Reyes:** captó la instalación de uno de los centros comerciales más importantes de Madrid (Proyecto Mega Park – IKEA) En el proyecto colaboraron el gobierno local, empresarios y actores del tercer sector. Poseía un tejido empresarial muy desarrollado y llevaba a la práctica un centro de servicios para pequeñas empresas.

**La ciudad de Arganda del Rey:** ha sabido aprovechar la disponibilidad de terreno y sus comunicaciones, para ubicar en ella uno de los centros empresariales más importantes de la región. La empresa Tetra Pak fue pionera en el lugar. La localidad ha basado su crecimiento y riqueza en propiciar la instalación de empresas que han consolidado al municipio como uno de los centros industriales más importantes de la Comunidad de Madrid y referente en el ámbito nacional. En la actualidad el tejido empresarial cuenta con más de 2.000 empresas instaladas.

### **Diferencias y similitudes contextuales de relevancia para la realización del análisis comparado entre Argentina y España**

Una de las primeras diferencias contextuales a tener en cuenta, se centra en una variable institucional, concretamente nos referimos al ordenamiento o vertebración formal del Estado, en cada uno de los dos países. Debemos considerar que en Argentina el modelo de Estado es “Federal” con una división en tres niveles básicos de gobierno, a saber: a) Nacional; b) Provincial, y c) Municipal. Los municipios están reconocidos como entidades políticas y administrativas por la Constitución Nacional, pero la regulación sobre su funcionamiento y atribuciones están establecidas por las leyes de cada estado provincial.

Por otro lado, los niveles “Nacional”, “Provincial” y “Municipal” de Argentina serían equiparables con los respectivos niveles “Estatal”; “Autonómico”, y “Municipal” de España. Aunque es importante señalar que las Comunidades Autónomas no constituyen estados federados como las provincias argentinas, y tampoco habría ejemplos comparables en Argentina, a los de las “provincias” ni “comarcas” españolas.

La otra variable de relevancia es de carácter político y tiene que ver con la división política y territorial al interior de cada país y de cada unidad territorial (Buenos Aires y Madrid). Por ejemplo, la cantidad de gobiernos municipales es muy diferente. En

**Argentina** hay un total aproximado de **2.000 municipios**, mientras que en **España** se contabilizan alrededor de **8.000**.<sup>2</sup> Con la particularidad española de una existencia de **6.952 municipios con menos de 5.000 habitantes** y **5.900 municipios que no superan los 2000**, lo que suma el **73%** de los municipios del país (Alvarez Rico 1998; García Fariñas, 2005). La provincia de **Buenos Aires** tiene un total de **134 municipios**, mientras que la **Comunidad de Madrid** posee **179**.

En cuanto a variables económicas debemos tener en cuenta que entre la Provincia de Buenos Aires y la Comunidad de Madrid, existen importantes diferencias en desarrollo empresarial, demográfico y extensión territorial.

**CUADRO N° X**  
**Características generales de Provincia de Buenos Aires y Comunidad de Madrid**

	Provincia de Buenos Aires	Comunidad de Madrid
<b>Habitantes</b>	14.000.000	6.000.000
<b>Superficie (Km2)</b>	307.571	8.028
<b>Municipios</b>	134	179
<b>Empresas</b>	432.400	435.900

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional Económico 2004-2005 –INDEC. Instituto de Estadística Regional de Madrid. Secretaría General de la Industria, Ministerio de Industria Turismo y Comercio de España 2004.

## **Seis ciudades en perspectiva comparada**

---

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

Retomando los indicadores de medición de capacidades institucionales presentados en el cuadro número X, en el cuadro que se presenta a continuación se ofrece una síntesis de las principales características de los tres municipios bonaerenses, en cuanto a sus respectivos usos y creación de reglas de juego, desarrollo de capacidades institucionales y relación con actores clave. El mismo ejercicio se realizará con los casos madrileños.

<sup>2</sup> Según García Fariñas (2005), la cifra total de municipios es de 8.109

## Cuadro N° X

### Síntesis de las principales capacidades institucionales de los municipios bonaerenses

	Salto	Balcarce	Pergamino
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	Adherido a la Ley provincial de promoción industrial. Poseía zona Industrial en vías de crecimiento Instalación de Arcor vía compromisos iniciales informales "de palabra". Exención de impuestos locales por diez años.	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 McCain. Exención de impuestos locales a empresas.	Adherido a las leyes provinciales de promoción industrial, y de exportaciones. Poseía Parque Industrial con oferta completa de servicios. Ordenanzas para la instalación y desarrollo de pymes. Creación de normativa para la "Central de Servicios".
<b>Desarrollo de Capacidades Organizacionales</b>	Dirección de la Producción 1 persona sin perfil profesional. Presupuesto anual limitado al pago de su salario. Poseía un ordenador y un espacio físico limitado. No manejaba información estadística de la producción local	Subsecretaría de la Producción 3 personas. Sólo la subsecretaria es profesional. Presupuesto anual limitado al pago de salarios. Poseía dos ordenadores antiguos y espacio físico insuficiente. No manejaba estadística de la producción local	Secretaría de la Producción 8 personas, perfiles profesionales orientados a los negocios. Presupuesto anual limitado al pago de salarios y a la organización de rondas de negocios. Poseía cuatro ordenadores y espacio físico funcional. Sede de ExportAR. Manejo limitado de estadística
<b>Grado de Relación con actores clave</b>	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 esporádicamente con el gobierno nacional. Relación fluida con la empresa y productores de patata.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno prov. y nac.. Relación fluida con las empresas del parque. Vínculos fluidos con Cámaras Locales

**Fuente:** Elaboración propia, datos presupuestarios proporcionados por los municipios Salto, Balcarce y Pergamino. Años 2003-2004.

Esta clasificación posee las limitaciones propias de la simplificación aplicada<sup>3</sup>. No obstante, es posible observar que los tres casos poseían diversos grados de desarrollo de cada una de las variables. Si bien se trataba de municipios de una misma provincia, no todos los gobiernos locales hacían el mismo uso de las reglas de juego de nivel R2 ni desarrollaban las mismas normas de nivel R1 para promover inversiones en sus territorios. De igual modo, los gobiernos locales desarrollaban diferentes niveles de capacidades organizacionales dedicadas a la gestión de la producción y diferentes vínculos con actores clave para la promoción económica. De esta manera se podrían ordenar según el grado de desarrollo de sus capacidades institucionales. Si bien

<sup>3</sup> King et. al. (2000: 54) sostienen que "Simplificar es una de las primeras y más difíciles tareas de la investigación científica. [...] y la simplificación sistemática es un paso crucial hacia el conocimiento útil". Estos autores reconocen que simplificar expone a ser criticados por omitir aspectos de una situación, aunque ningún investigador puede evitar la simplificación. Ninguna descripción (cualquiera sea su densidad) y ninguna explicación (independientemente del número de factores explicativos que contemple) pueden llegar a captar la realidad del mundo en toda su amplitud y complejidad. (King et. al., 2000).

constituyen una reducida cantidad de casos, este ordenamiento permite un primer intento de medición.

**Cuadro N° 9**  
**Clasificación de capacidades institucionales de los municipios bonaerenses**

	<b>Salto</b>	<b>Balcarce</b>	<b>Pergamino</b>
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
<b>Desarrollo de capacidades organizacionales</b>	<b>Bajo</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>
<b>Grado de relación con actores clave</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>

Fuente: Elaboración propia

Utilizando el conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en el cuadro N° X, se podría establecer niveles de desarrollo de cada una de las variables que componen al concepto de capacidad institucional, obteniendo como resultado un nivel MEDIO-BAJO-MEDIO para el caso de Salto, un nivel MEDIO-BAJO- ALTO, y un nivel ALTO-MEDIO-ALTO para Pergamino. Si bien esta clasificación es tentativa y puede resultar arbitraria, permite una visión comparada que enriquece nuestra exploración. La variación de estas medidas indicaría diferentes posicionamientos de cada gobierno local y diferentes situaciones en las que se encuentra cada ciudad.

Como se puede observar en los tres casos, el nivel de desarrollo de entramados de relaciones y la utilización y creación de reglas de juego, es mayor al grado de desarrollo de capacidades organizacionales. En cuanto al uso y creación de reglas de juego, es interesante observar que si bien los tres municipios argentinos pertenecían a una misma provincia y estaban sujetos a las mismas R3 y R2 formales, se registraban grados de desarrollo diferentes. La creación de reglas de nivel R1 y el uso de R2 formales en los casos de Balcarce y Pergamino alcanzaron desarrollos superiores al caso de Salto. Estas diferencias se acentúan aún más con el uso y creación de reglas de juego informales utilizadas en estos dos municipios (acuerdos informales del intendente de Balcarce con productores, empresa y otros órdenes de gobierno; y acuerdos informales entre el gobierno local de Pergamino, la Asociación de Confeccionistas y el Gobierno de la provincia de Buenos Aires).

Sin intención de constituir un ranking, se observa que el grado de desarrollo de las tres variables en el caso de Pergamino, contrasta con el resto de las dos ciudades. Esto no significa que pueda considerárselo como un caso “exitoso”, aunque sí ofrece evidencias de poseer mayores capacidades institucionales que el resto. Más allá de los atractivos

naturales de estos tres municipios, queda en evidencia la necesidad de desarrollar mayores capacidades institucionales para su explotación. Por ello la capacidad de atracción podría aumentar como resultado del accionar de esas capacidades institucionales. Que un lugar sea bello en términos de atractivos naturales o que tenga proximidad a grandes centros urbanos no significa que el gobierno local los sepa explotar convirtiéndolo en atractivos de importancia para eventuales inversores (Madoery, 1999). Es probable que el tamaño ayude a la diferenciación y el caso de Pergamino puede ser una prueba de ello, pero también se podría compensar la falta de tamaño con creatividad en el uso y creación de reglas de juego y habilidad política para tejer redes. Los casos de Salto y Pergamino parecen reflejar esta situación, el desarrollo de relaciones con actores clave es mayor que el de las otras dos variables y esto podría tener un efecto “compensador”, en la medida en que se lograron resultados de crecimiento e inversiones a pesar de los déficit en las otras variables. El desequilibrio de desarrollo entre variables podría entenderse por la falta de planificación estratégica del crecimiento económico que se registró en los tres casos. Los casos más evidentes fueron los de Salto (indefinición del perfil productivo; desorden urbano de la zona industrial) y Balcarce (ausencia de polígono industrial; promoción discontinua de la industria).

En el caso de los municipios madrileños se podríamos plantear la misma clasificación. A pesar de tratarse de un país y un sistema político diferentes, la identificación y análisis de las variables continúa siendo viable. A partir del conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en el cuadro N° 2 también se puede establecer, tentativamente, niveles de desarrollo de cada una de las variables que componen al concepto de capacidad institucional, obteniendo como resultado la identificación de similitudes y diferencias entre los casos.

## Cuadro Nº 10

### Síntesis de las principales capacidades institucionales de los municipios madrileños

	S. M. de la Vega	SS de los Reyes	Arganda del Rey
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	Política de recalificación del suelo urbano en suelo productivo, vía ordenanzas, Logró incrementos de la inversión privada. Acuerdo con la CC.AA de Madrid para la ampliación de la red ferroviaria. Acuerdos de promoción turística con el parque temático.	Manejo eficaz de procesos licitatorios para la creación del Megapark. Creación de consorcios urbanísticos entre municipio y Comunidad de Madrid. Creación del Centro de Empresas. Convenio de cooperación para reactivación de comercios locales.	Eficiente ordenamiento del suelo industrial vía ordenanzas. Creación del polígono industrial A3 y modernización de los existentes. Convenios de cooperación con el gobierno de la comunidad de Madrid, ASEARCO y Fundación Este para promoción de la producción.
<b>Desarrollo de Capacidades Organizacionales</b>	Concejalía de Desarrollo Económico. 2 personas, un economista y un ingeniero agrónomo. Presupuesto limitado al pago de salarios, representa el <b>0,5%</b> del presupuesto total. La infraestructura informática es suficiente aunque el espacio físico es reducido Manejo limitado de estadística.	Concejalía de Desarrollo Económico. 9 personas con perfiles profesionales y técnicos Presupuesto limitado al pago de salarios, representa el <b>0,6%</b> del presupuesto total. Infraestructura informática y edilicia suficientes Maneja acotada información estadística.	Concejalía de la Producción. 20 personas con perfiles profesionales orientados a los negocios. Presupuesto limitado al pago de salarios. <b>2,2%</b> del presupuesto total. Infraestructuras suficientes Maneja estadística limitada de la producción local.
<b>Flujode relación con actores Clave</b>	Vinculación fluida pero esporádica del alcalde con autoridades del gobierno Autónomo de Madrid. Relación fluida con el Parque temático y empresa asentadas en el municipio	Vinculación fluida del alcalde con el gobierno de la CC.AA. de Madrid. Relación fluida con las empresas del Mega Park y comerciantes de la zona. Interferencias de comunicación con ACENOMA	Vinculación fluida y permanente del alcalde con el gobierno autónoma de Madrid. Relación fluida con Tetra Pak y demás empresas asentadas. Vínculos fluidos ASEARCO y Fundación Este.

**Fuente:** Elaboración propia, datos presupuestarios proporcionados por los ayuntamientos de San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes y Arganda del Rey. Años 2005-2006.

Como se puede observar, los gobiernos locales hacían diferentes usos y creaciones de reglas de juego de nivel R2, evidenciando la significativa incidencia en el nivel de capacidades institucionales. Este hecho era similar al de los casos argentinos, con la diferencia de que no sólo era decisiva la normativa del orden autonómico de Madrid, sino también la normativa de nivel R3 proveniente del gobierno nacional.

En cuanto a las capacidades organizacionales y relación con atores clave, también se registran diferencias importantes que van desde un municipio en vías de expansión y crecimiento como San Martín de la Vega a un municipio desarrollado como Arganda del Rey. Con esta clasificación también se podrían ordenar estos tres casos según el grado de desarrollo de sus capacidades institucionales. De igual modo que en los casos argentinos, se podría decir cuál de ellos se encontró mejor posicionado en cada uno de las tres dimensiones.

**Cuadro N° 11**  
**Clasificación de capacidades institucionales de los municipios madrileños**

	SM de la Vega	SS. de los Reyes	Arg. del Rey
<b>Uso y creación de Reglas de juego</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Desarrollo de capacidades organizacionales</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>
<b>Grado de relación con actores clave</b>	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>

Fuente: Elaboración propia

Esta clasificación permite observar que San Martín de la Vega logró un nivel “MEDIO–MEDIO-BAJO” en el desarrollo de sus capacidades institucionales, San Sebastián de los Reyes un nivel “MEDIO-MEDIO-ALTO”y Arganda del Rey un nivel “ALTO-ALTO-MEDIO”. Casi todas las variables presentaban un grado mayor de desarrollo que en los casos argentinos y las brechas y desequilibrios entre variables eran menos pronunciados.

El uso y creación de reglas de juego y la relación del gobierno local con actores clave siguen siendo variables con mayores niveles de desarrollo que las capacidades organizacionales. De modo que las brechas en términos de organización interna son claramente visibles, aunque en estos casos las capacidades organizacionales son mayores que la de los casos argentinos. En forma gráfica, estas diferencias pueden observarse de la siguiente manera:

Como vemos, San Martín de la Vega poseía el menor desarrollo de capacidades institucionales, con niveles medios en el uso y creación de reglas de juego y relación con actores clave, y un bajo desarrollo de capacidades organizacionales en el área de promoción económica. Se trataba del ayuntamiento más pequeño y en vías de un crecimiento acelerado. La expansión económica que había logrado con la instalación del parque temático provocó un gran incentivo a la mayor relación del gobierno local con actores clave para la promoción de nuevas inversiones, y una mayor experiencia en el manejo y creación de reglas de juego. A su vez, se registró una mayor necesidad de iniciativas para desarrollar sus capacidades organizacionales. Siguiendo esta tendencia, podría decirse que en el futuro el gobierno local podría lograr una mejor combinación de las tres variables y aumentar el nivel de sus capacidades institucionales, así como el crecimiento de inversiones en su territorio.

San Sebastián de los Reyes, poseía un grado mayor de desarrollo, con niveles medios de capacidades organizacionales y relación con actores clave, pero con un alto nivel en el uso y creación de reglas de juego para la inversión y crecimiento económico. La experiencia acumulada con la implementación de los proyectos productivos, comerciales

turísticos y urbanísticos<sup>4</sup> había contribuido a desarrollar considerables capacidades institucionales del gobierno local. Si bien se registraban algunas limitaciones en cuanto a las capacidades organizacionales y las relaciones con actores clave, logró un equilibrio con un buen uso y creación de reglas de juego que permitió el alcance de importantes resultados de crecimiento.

Por su parte, Arganda del Rey fue el ayuntamiento que desarrolló mayores capacidades institucionales, con altos niveles en todas las categorías, exceptuando el desarrollo de capacidades organizacionales, que si bien eran mayores que en el resto de los casos, aún tenía deficiencias y márgenes de mejora considerables. Es muy importante señalar que, el mayor grado de desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos locales estuvo asociado a mayor crecimiento de la economía local. En un extremo se encuentra el municipio argentino de Salto, que logró unos mínimos resultados de crecimiento económico, con un registro bajo de capacidades institucionales caracterizadas por fuertes deficiencias organizacionales y un bajo uso y creación de reglas de juego. En el otro extremo, se encuentra el ayuntamiento español de Arganda del Rey, que logró desarrollar un elevado nivel de capacidades institucionales sobre la base de las tres variables identificadas, y resultados económicos caracterizados por la diversificación productiva y una fuerte participación del sector privado en la economía local. El resto de los casos logró diferentes combinaciones asociadas a las circunstancias específicas y muestran matices menos claros. Pergamino y Balcarce desarrollaron un alto nivel de desarrollo de relaciones con actores clave, aunque Pergamino logró un mayor desarrollo de capacidades organizacionales y un uso y creación de reglas de juego que lo posicionó como un municipio más dinámico y con mayores posibilidades de desarrollo productivo. San Martín de la Vega y San Sebastián de los Reyes supieron capitalizar sus vínculos con actores clave, aunque el segundo ayuntamiento ha logrado un mayor volumen de inversiones asociadas a su mayor tamaño y antigüedad en la implementación de política de promoción productiva.

En todos los casos fue posible identificar, sin discriminar el país de origen, importantes brechas en términos de organización interna. Si bien hay gobiernos locales que desarrollaron mayores capacidades organizacionales que otros, todos poseían menores desarrollos de gestión en comparación con las otras dos variables. Dicho de otro modo, si bien es posible encontrar brechas político-institucionales o brechas inter-institucionales en algún caso, todos presentaban brechas en términos de organización interna. Los casos

---

<sup>4</sup> Centro de Empresas, Mega Park, promoción del comercio local, Fiesta anual de encierros taurinos, urbanizaciones de Moscatelares y Dehesa Vieja, Centro comercial en Dehesa Vieja.

españoles poseían un desarrollo de capacidades organizacionales mayor, en comparación con los casos argentinos, fundamentalmente por el volumen presupuestario y el perfil de los recursos humanos. Pero aún así también tenían un grado de subdesarrollo considerable. Esto conduce a reflexionar que la agenda organizacional podría tener menor visibilidad o peso político que la agenda pública y por ello los problemas de organización se vieron postergados en detrimento de problemas públicos más acuciantes. En estos casos, si bien se podría decir que esta especie de “subdesarrollo” de capacidades organizacionales se vio compensado con el liderazgo de los ejecutivos locales y la red de relaciones con otros actores, en la práctica la falta de un equipo burocrático sólido se reflejó en una falta de información estadística importante, una sobrecarga de funciones y una falta de políticas y programas propios dedicados a la promoción de inversiones (San Sebastián de los Reyes y Arganda del Rey no manejaban información estadística sólida ni tenían programas propios para la promoción del crecimiento económico local).

En los casos en que se registró un elevado grado de desarrollo de vínculos del gobierno local con actores clave, se observó un elevado uso y creación de reglas de juego informales que en ocasiones evolucionaron hacia una institucionalización formal (como en los casos de Pergamino y Arganda) y en otros se mantuvieron en el plano de la informalidad (como en los casos de Salto y San Martín de la Vega). Esto estaría indicando que las relaciones público-privado y público-público necesitan de una estructura de reglas de juego (tanto sean formales como informales) para producir los resultados esperados. Los acuerdos formales, vía convenios, fueron muy importantes (Por ejemplo: un contrato entre gobierno local y empresa en Balcarce; un convenio entre gobierno local y la Asociación de Confeccionistas en Pergamino). Como también fueron importantes los acuerdos informales basados en la confianza (Por ejemplo: un acuerdo tácito entre gobierno local y empresa en Salto, y un acuerdo entre gobierno local y gobierno autónomo en San Martín de la Vega). En cualquiera de los casos, los entramados necesitaron reglas de juego que hicieran viables su funcionamiento, a corto, mediano y largo plazo.

La información indica que cada gobierno local planteó un camino de crecimiento a partir del recurso que le resultó más accesible. Para los casos bonaerenses, el recurso fue la producción primaria, fundamentalmente agrícola (Salto-producción triguera, Balcarce-producción papera, Pergamino-industrial textil) para los casos madrileños fue la explotación del comercio y la industria (San Martín de la Vega-ocio y comercio, S.S. de los Reyes-comercio, Arganda de Rey diversificación industrial). En este sentido, queda en

evidencia que no habría recetas o alternativas determinadas, sino opciones en función de las diferentes oportunidades que se valoren en un contexto económico estructural. La posesión de los recursos o de una capacidad podría reemplazarse con otros recursos o capacidades, evitando de ese modo una situación de parálisis de gestión y estancamiento económico.

Todos los casos se desarrollaron en contextos que deben ser entendidos como la condensación de condicionantes, influencias y valores que provienen tanto del entorno económico, social y político en los niveles regional, nacional e internacional, como de la cultura predominante. Como señala Evans (1996), los mercados están siempre integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. A fin de poder operar, deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales ya que los intentos de liberar el mercado del Estado pueden destruir los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esto nos permite inferir que el rol del gobierno local resulta trascendental como impulsor del crecimiento económico de la ciudad y como coordinador de esas dinámicas endógenas.

Por ello, resulta sumamente necesario reflexionar sobre la conexión posible entre el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y los logros económicos obtenidos en casa ciudad. Para esta tarea conviene resumir los principales datos sobre logros económicos obtenidos en cada uno de los casos y a partir de ellos iniciar la reflexión.

**Cuadro Nº 12****Logros económicos obtenidos en municipios bonaerenses y madrileños**

	<b>Salto</b>	<b>Balcarce</b>	<b>Pergamino</b>
<b>Logros económicos de los casos Bonaerenses</b>	Instalación de la empresa Arcor. Generación de <b>500</b> empleos directos Consolidación de zona industrial Extensión de red eléctrica de alta tensión	Instalación de la empresa McCain. Generación de <b>400</b> empleos directos. Creación de una empresa abastecedora de cartón corrugado con generación de <b>200</b> empleos directos. Compras directas de la empresa McCain en comercios locales por valor de 4 millones de euros anuales. Acuerdos con el sector patatero y fortalecimiento de su actividad. Extensión de gasoducto y red de alta tensión.	Instalación de Pymes y consolidación del Parque Industrial Pergamino. Generación de <b>2700</b> empleos directos Creación de una Central de Servicios para el sector textil Aumento de la actividad comercial con la creación de un listado de oferta exportable y rondas de negocios con inserción de empresas locales en el mercado externo (Grupo Texporta).
	<b>S. M Vega</b>	<b>S. S. Reyes</b>	<b>Arganda del Rey</b>
<b>Logros económicos de los casos Madrileños</b>	Instalación del Parque temático. Generación de <b>1500</b> empleos directos Aumento de la actividad comercial. Consolidación de una zona de ocio Acuerdos de colaboración para la realización de eventos culturales y recreativos. Extensión de la red ferroviaria (estación propia)	Instalación de IKEA y un mega parque comercial. Generación de <b>3100</b> empleos directos. Instalación de un nuevo parque comercial liderado por Decathlon. Generación de <b>2000</b> empleos directos. Aumento en el número de comercios y recaudación fiscal vía IBI y IAE. Promoción y reactivación de la actividad comercial del casco urbano. Apoyo a la creación de <b>26</b> nuevas pymes a través del Centro Municipal de Empresas. Financiación privada de las fiestas taurinas	Instalación de la empresa Tetra Pak Generación de <b>500</b> empleos directos Construcción de planta logística: generación de <b>6000</b> empleos Consolidación del Parque Industrial de Arganda y creación del nuevo parque empresarial A3 con 3500 empresas instaladas. Aumento de la actividad comercial por ser declarada ciudad de interés turístico. Extensión de la red de metro (estación propia)

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por los gobiernos de Salto, Balcarce y Pergamino, año 2004-2005 y los gobiernos de San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes y Arganda del Rey. Año 2005-2006.

Como puede observarse, la obtención de mayores logros económicos está asociada a gobiernos locales que desarrollaron mayores niveles de capacidades institucionales. Dichos logros económicos no sólo fueron mayores en cuanto a incremento de la actividad económica, mayores volúmenes de inversión, o generación de más puestos de trabajo, sino también en cuanto a la estabilidad y solidez de los vínculos público-privados, participación del tercer sector y estrategias de crecimiento a largo plazo.

Es importante señalar que la asociación entre mayores logros económicos y mayores capacidades institucionales, registrada en estos casos, puede no ser lineal y verse afectada por un gran número de factores no contemplados. No obstante, se percibe una correlación positiva que indicaría que la presencia de los tres factores es relevante a la hora del análisis de políticas públicas para el crecimiento local. En todos los casos analizados se pudieron observar diferencias y similitudes en la combinación y compensación de los factores, dando como resultado diferentes grados de desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos locales y diferentes logros de crecimiento económico. Aunque también se observó que bajos niveles de desarrollo en las

capacidades organizacionales no impidieron la concreción de proyectos de inversión concretos (Ej.: Salto, San Martín de la Vega). Si bien las autoridades locales fueron los actores principales a la hora de lograr la mejor combinación entre los recursos disponibles y las reglas de juego, queda en evidencia que la participación de los actores privados y del tercer sector también es un elemento constitutivo de gran relevancia en la medida en que aportaron recursos y cambiaron o adaptaron las reglas de juego para la promoción del crecimiento económico. Las capacidades institucionales se constituyeron dentro de ese complejo conjunto.

Al poner el foco en las relaciones público privadas y en las capacidades institucionales de los gobiernos locales para generarlas y sostenerlas, se constata que existen diversas modalidades de interacción. Estas modalidades podrían dividirse en dos categorías generales. La primera podría denominarse “**público-privado simple**” en la que existe una interacción entre el gobierno local y uno o más actores privados, interesados en un proceso de inversión local. En esta modalidad, el proyecto de inversión se dirime entre los intereses del gobierno local y las influencias de un actor (puede ser una empresa o grupo empresario) con fuerte influencia en las decisiones públicas. A ello debemos agregar la presencia de actores públicos de otros órdenes (vínculos intergubernamentales) y la ausencia de actores del tercer sector (tales como asociaciones empresarias, protectoras del medio ambiente, sindicatos, entre otras). Este esquema daría como resultado un entramado de baja densidad y con débiles posibilidades de institucionalización a mediano y largo plazo. (Ejemplo: Gobierno de Salto - empresa Arcor - distribuidor comercial. Gobierno de Balcarce - empresa McCain - productores patateros).

La segunda modalidad de interacción podría denominarse “**público-privado compleja**”. En éste caso se podría identificar no sólo una interacción entre el gobierno local, actores privados, y actores gubernamentales, sino también actores del tercer sector (ONG’s) dedicados a la promoción económica local o enfocados en algún sector en el que pueden aportan recursos de todo tipo, dando lugar a la formación de un entramado consolidado y, a la vez dinámico (Ejemplo: gobierno de Pergamino – empresarios textiles - gobierno provincial - Asociación de Confeccionistas -. gobierno de Arganda del Rey – empresarios del parque industrial A3 - Gobierno autonómico).

En cualquier caso, vale decir que ninguno de los municipios estudiados, independientemente de su tamaño, sus atractivos, sus capacidades institucionales o su modalidad “simple o “compleja” de interacción, se encontró condenado al fracaso a la hora de plantearse iniciativas de promoción del crecimiento económico. Siguiendo a Madoery (1999), el territorio no debería considerarse como algo a priori sino como el

resultado de un proceso de construcción, resultado de la organización de los actores, de sus estrategias para afrontar desafíos u oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo. Por ello, si en estos municipios se expresaron diferentes relaciones de cooperación competencia y modos de articulación institucional, fue porque existieron organizaciones públicas, privadas, y del tercer sector que contribuyeron en la capacidad institucional de los gobiernos locales para controlar recursos e incidir sobre la dinámica territorial.

## **Reflexiones finales**

---

Pensar en factores institucionales que faciliten la relación público - privado en municipios no implica pensar necesariamente en modelos preestablecidos, sino en modalidades de gestión adecuadas para cada caso. En este sentido la evidencia que presenta el análisis de los seis casos se traduce en alternativas institucionales ad-hoc, convenios de creación de instituciones y acuerdos “de palabra” entre intendentes, funcionarios de órdenes gubernamentales superiores, organizaciones no gubernamentales y actores privados. En algunos casos se aprovecharon los beneficios de ciertas reglas de juego de nivel R2 (leyes provinciales) para la promoción de la industria, y en otros se crearon reglas formales de nivel R1 (ordenanzas municipales).

En aquellos casos en que las reglas de juego formales no alcanzaron para generar confianza entre las partes, surgieron reglas de juego informales, apoyadas en vínculos y actores estratégicos. De modo que si bien la creación de reglas de juego formales allana el camino para futuros acuerdos sustentados en la confianza mutua y una mayor informalidad, necesitan de la complementariedad de actores y vínculos, muchas veces informales, que se construyen a los largo del tiempo. Los gobiernos locales podrían identificar en las organizaciones del tercer sector a aquellas instituciones preocupadas por contribuir a la producción local y promover financiera y políticamente su accionar.

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

En los seis casos analizados la acción del gobierno local, a través de políticas públicas tendientes a impulsar el crecimiento, fue un disparador fundamental para iniciar procesos de inversión desde el sector privado. En todos los casos se observó alguna

preocupación de los gobiernos locales por generar condiciones de inversión, facilitando acuerdos, simplificando trámites, acercando servicios, y legalizando compromisos.

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

**a) Aprovechar ciertas reglas y crear otras.** Estos casos indicarían que suscribirse a leyes provinciales y nacionales de promoción de inversiones y, a su vez, crear normativa que mejore las condiciones de inversión y expansión empresarial puede mejorar las condiciones de inversión.

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

**c) Tejer redes.** Los intendentes y funcionarios locales que cultivaron sus relaciones con actores públicos, empresarios y del tercer sector favorecieron la interacción público-privado y privado-tercer sector. Los casos de la Central de Servicios y las rondas de negocios organizadas por la Municipalidad de Pergamino constituyen un buen ejemplo. Los vínculos informales que se desarrollan entre actores públicos y privados son una fuente generadora de reglas de juego informales que constituyen un complemento importante de las reglas formales. La relación de intendentes y secretarios de gobierno con el propio gobernador, ministros provinciales y ministros nacionales resultó clave para que Balcarce ganara la puja por 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

En síntesis, existe una diversidad de factores que aún no conocemos y que podrían incidir en las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Contribuir a detectarlos y describirlos puede constituir un aporte relevante no sólo desde el punto de vista académico sino también en la búsqueda por alcanzar una gestión más eficiente y equitativa del crecimiento económico local. Un desafío que ya está planteado.

## Bibliografía

---

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

ACUÑA, Carlos. TOMMASI, Mariano. (1999) *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, en "Institutional Reforms Growth and Human Development in Latin America". Yale center for International and Area Studies. New Haven

BACHTLER John. (1996) *Workshop on Policy Copetition an Foreign Direct Investment. Western Europe OECD Development Centre*.

BLANCO Ismael, GOMÀ Ricard (2003) La crisis del modelo de gobierno tradicional.

Reflexiones en torno a la *governance*<sup>5</sup> participativa y de proximidad. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universidad Autónoma de Barcelona.

CASALET RAVENNA, M. (2000) "Redes empresariales y la construcción del entrono: nuevas instituciones e identidades", en DE LA GARZA TOLEDO, E. comp. Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México.

CASALET RAVENNA M. (2001) *The making up of a territorial Institutional System in two Mexican Regions Related to the Exportation Maquila Industry. This paper is part of a research work included in the CONACYT – funded project. www.conacyt.mx*

DARMAN, Richard. (1980) "The Business Government Problem: Inherent Difficulties and emerging Solutions" en Business and Public Policy. Harvard University. Boston.

DARMOHRAJ Adrián et al. (1999) *Planificación Estratégica Municipal. Modelos Participativos de Gestión*. Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.

DE LA GARZA TOLEDO, E. comp. (2000) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México.

DINI, M. (1996) *Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas: Al experiencia chilena*" Estudios Latinoamericanos del Trabajo. Número 3 México.

DUNLOP, John. (1980) Business and Public Policy. Harvard University. Boston.

EVANS, Peter. 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. N° 140 Enero Marzo.

FANELLI José María y FRENKEL, Roberto, (1996) "Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico". En Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Jorge Katz editor CEPAL/ IDRC, Alianza Buenos Aires.

GARCIA DELGADO Daniel Comp. (1997) "Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local Municipio y Sociedad Civil en Argentina. UBA FLACSO.

Grupo Sophia (1997) "Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina".

Guideling for Partnering State Supply Commission. Government of Western Australia. 1998 en [www.ssc.wa.gov.au](http://www.ssc.wa.gov.au) fecha de acceso 24/0/72003

HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert. (1995) "Estado y Reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". *Desarrollo Económico*\_N°139 Buenos Aires. Octubre – Diciembre

KOTLER. Philip. (1994) Mercadotecnia de Localidades. Editorial Diana. México.

MADOERY, Oscar. (1999) "Capacidades territoriales para el desarrollo" en VENESIA Juan Carlos Políticas Públicas y Desarrollo Local. FLACSO. CEI. IDR. Rosario

MURRAY, Michael (1987) "Comparing Public and Private Management: An

---

<sup>5</sup> En este artículo usamos el vocablo inglés *governance*. Nos inclinamos por él ante la dispersión terminológica en su traducción al castellano (gobernación, gobernabilidad, gobernanza).

Exploratory Essay” en SHAFRITZ, Jay. Classics of Public Administration USA.

NORTH, Douglas. (1995) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económico / Economía Contemporánea. México..

JORDANA, Jacint (1995) “El análisis de los *policy networks*: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado” en Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, N°3 mayo – agosto.

ORTIZ Oscar Samuel. “Hacia una definición del rol del municipio en el Desarrollo Económico local” edición electrónica en [www.femica.org](http://www.femica.org) fecha de acceso 23/03/04

OSBORNE, David. GAEBLER, Ted. (1994) La Reinención del Gobierno. Editorial Paidós. Barcelona.

PERROT Jean Yves GAUTIER Chatelus (2001) “Financiamiento de infraestructuras y servicios colectivos: recurrir al

partenariado público - privado: las enseñanzas de las experiencias francesas en el mundo. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París.

REPETTO, Fabián (2003) “Capacidad Estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina”.MIMEO.

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

SAMPIERI R.H., Collado C.F. y Lucio P.B. (1998) Metodología de la Investigación. McGrawHill. 1998. VENESIA Juan Carlos Políticas (1999) Públicas y Desarrollo Local. FLACSO. CEI. IDR. Rosario.

ZICARDI, Alicia. (1996) La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. en La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Instituto de Investigaciones sociales; UNAM – Edit. Porrúa. México.