



Universidad
Nacional
de Quilmes

Ministerio de
**Jefatura de Gabinete
y Gobierno**



Buenos Aires
LA PROVINCIA

Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para el Desarrollo Local de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Módulo 1

Políticas de desarrollo económico local y regional.

1. Instrumentos para el desarrollo sustentable del territorio.



Marco General:

El desarrollo local en Argentina: Oportunidades, problemas y desafíos.



Desarrollo ¿Local o regional - microregional?

Lo local, como lo regional, son entendidos como una **construcción social en un territorio** determinado. Son **sujetos colectivos** que resultan de un proceso de construcción social de los propios **agentes de desarrollo** presentes en ellas.

El regreso del desarrollo regional y
microregional



Etapas del desarrollo local en Argentina

✍ **El eje en la productividad (1995-2001).**

El origen municipalista y sus limitaciones.

✍ **La cuestión social y la incorporación de Estado Nacional (2002-2008)**



Definiendo el desarrollo local

- ✍ Entendemos el desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un **proyecto** de desarrollo sustentable en el que se aprovechen **las capacidades de la sociedad local**, enmarcado por uno **nacional y regional** que, poseyendo una estrategia consensuada, incorpora las acciones de los tres **niveles del estado** y de los actores sociales a partir de la asociación público-privada.

Así el desarrollo local:

- ✍ Se basa en el adecuado **aprovechamiento de los recursos locales** (humanos, naturales, técnicos, financieros, etc.), extralocales y persigue un desarrollo sostenible e inclusivo.



Se pueden identificar cuatro dimensiones:

Económica:

- ✍ Estímulo a la producción local
- ✍ Actores relevantes: Los empresarios locales

Sociocultural:

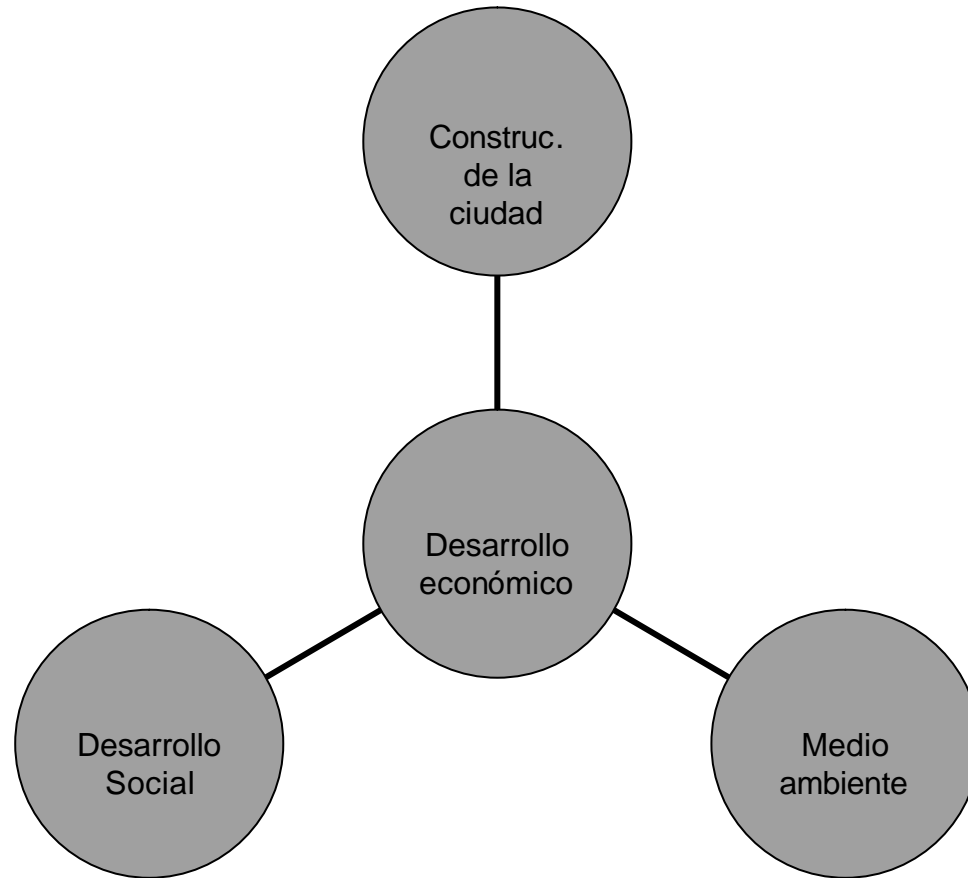
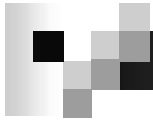
- ✍ Referida a los valores y actitudes de la sociedad local.
- ✍ Actores relevantes: las instituciones locales.

Ambiental

- ✍ La sustentabilidad ambiental
- ✍ Actores relevantes: Grupos ambientalistas

Político-administrativa

- ✍ Las políticas municipales y territoriales
- ✍ Actores relevantes: Políticos y la burocracia





Oportunidades

- ✍ Modelo de acumulación: Producción y demanda interna.
- ✍ Posicionamiento en el discurso público.
- ✍ Ingreso en la Agenda Nacional (Lo social y lo productivo)

Condiciones necesarias pero no suficientes



Desafíos

Teóricos:

- ✍ Pensar en categorías propias para los países periféricos.
- ✍ Incorporar a la inclusión social.
- ✍ Integrar la visión territorial del desarrollo.

Prácticos

- ✍ La cuestión de las políticas públicas centralizadas y sus impactos territoriales.
- ✍ La capacidad de gestión (La articulación vertical y horizontal en el estado, la formación de agentes locales de desarrollo, la integración de las metodologías participativas, etc.)

- ✍ **La cuestión de la sustentabilidad**

Económica: El carácter endógeno

Ambiental

Social (la inclusión y la equidad)

Política.



Problemas

- ✍ El estado-centrismo y el carácter fragmentado de la acción estatal.
- ✍ Debilidad de los gobierno locales.
- ✍ Debilidad y fragmentación de los actores.
- ✍ Falta de recursos financieros.



Herramientas Generales

La planificación estratégica.



La planificación estratégica

- ✍ Puede entenderse como la actividad que tiende a darle una **orientación definida y explícita al desarrollo socio-económico** de un territorio.
- ✍ Es un **instrumento en tanto constituye un marco conceptual** que facilita la concertación en la toma de decisiones
- ✍ También **es un proceso participativo** y creativo en donde se deben **consensuar objetivos**, proyectos y acciones destinadas a mejorar la vida de los habitantes.



La planificación estratégica es el instrumento más adecuado para encarar el desarrollo local teniendo en cuenta:

- ✍ La **dimensión compleja y sistémica** de desarrollo.
- ✍ Que es indispensable **la incorporación de los actores** de la sociedad civil al proyecto de desarrollo.
- ✍ Que es necesario **generar estrategias** que faciliten el actuar local desde una perspectiva global.
- ✍ Que es central establecer los criterios que establezcan **las prioridades** y la asignación de recursos



La visión

Es la capacidad para “ver” más allá de lo inmediato y coyuntural y de “imaginar” un futuro diferente a la realidad actual.

Para que esa visión pueda convertirse en la orientadora de la estrategia de desarrollo debe:

- ✍ Tener una dirección hacia donde dirigirse.
- ✍ Ser clara y de fácil comunicación.
- ✍ Poseer un objetivo movilizador que conmueva y comprometa a la sociedad local.
- ✍ Contemplar la identidad local.
- ✍ Ser factible de realizar



La estrategia

Implica definir el rumbo

Las iniciativas de desarrollo incrementan sus posibilidades de éxito en la medida que se **encuadren dentro de una visión estratégica acordada** lo que permitirá dotar de mayor **coherencia** a las acciones y **asignar las prioridades**. Todo esto permitiría obtener un mayor impacto en el desarrollo a la vez que reduce costos en términos de tiempo, dinero y recursos humanos.




La estrategia para el desarrollo local debe ser:

- ✍ Clara
- ✍ Viable
- ✍ Flexible
- ✍ Participativa y acordada
- ✍ Que contemple la rentabilidad empresaria.
- ✍ Que contemple la equidad social
- ✍ Que contemple la sustentabilidad ambiental.




Esquemáticamente se puede hablar de los siguientes tipos de planes estratégicos:

- ✍ El plan “obsequio”
- ✍ El plan - agenda de gobierno
- ✍ El plan estratégico
- ✍ El plan estratégico de desarrollo local



Puede cumplir, al menos, tres funciones:

- ✍ De mera **legitimación** del gobierno local. En la actualidad “todos tenemos que tener nuestro Plan Estratégico” (el plan obsequio).
- ✍ Puede funcionar como “**disparador**” del proyecto de desarrollo local, aunque luego no se sigan los lineamientos establecidos en ella.
- ✍ El instrumento que realmente **guía** el desarrollo. Es lo óptimo.



Cuando quedan en la letra y no se implementan las acciones que los planes demandaban se debe a razones:

- ✍ **Políticas** (ya sea porque al plan lo impulsó la oposición, porque derivó en propuestas que no se encontraban en la agenda gubernamental o chocaban con los intereses del gobierno de turno, o simplemente porque el poder político nunca pensó implementarlo y lo impulsó por necesidad de legitimación política o simple moda)
- ✍ **Económicas** (no se contaba con los recursos necesarios)
- ✍ **De gestión** (no se poseía la capacidad para implementar las decisiones tomadas).



Planificación Estratégica y Políticas Públicas

Los principales problemas son:

✍ **La cuestión de la temporalidad de la planificación.**

La mayoría de los planes estratégicos municipales se proponen pensar el Municipio con una perspectiva de unos veinte años, pero las propuestas de actividades concretas y perentorias suelen ser generales y difusas. De esta manera se diluyen las soluciones a los problemas más urgentes.

✍ **Los problemas de gestión.**

Los planes estratégicos marchan por un sendero de generalidades bien intencionadas mientras que los funcionarios locales se encuentran en “la línea de fuego” resolviendo cotidianamente los problemas que se le presentan con las típicas estrategias incrementalistas de “salir del paso” a lo que se suman los escasos recursos y un equipo de gestión desestimulado y poco reconocido. Así, se ensancha la distancia entre el “deber ser” de los planes estratégicos y las soluciones cotidianas que los funcionarios encuentran a sus problemas de gestión.

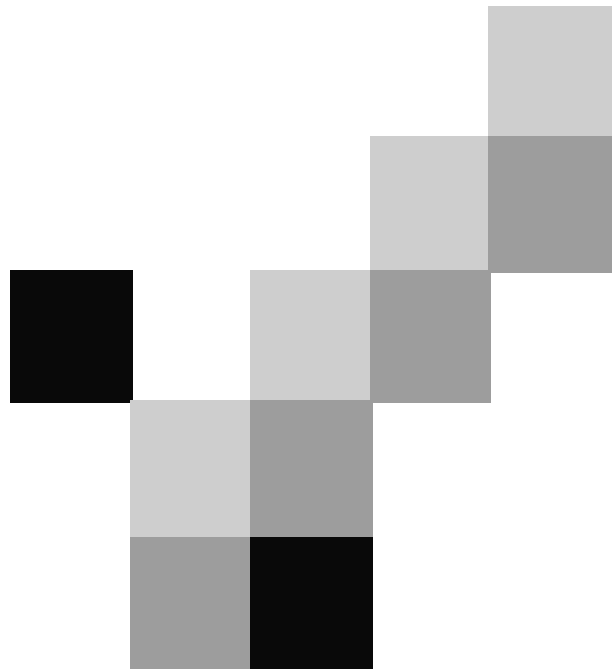
✍ **Los problemas de políticos.**

Un plan estratégico no es una institución jurídica que el ejecutivo municipal tenga la obligación de implementar. De tal manera que su efectiva implementación, a través de las políticas públicas, depende de la voluntad política que lo impulse, sea desde la gestión o desde el compromiso de los actores sociales.



Advertencias y limitaciones

- ✍ La planificación estratégica por sí misma no va a resolver los problemas del desarrollo local y del territorio.
- ✍ Puede ser una herramienta de análisis y concertación para encarar el desarrollo, pero es solo el primer paso y, a veces, el punto de llegada.




Las Herramientas para el desarrollo económico local se puede dividir en dos tipos:

1. Las que tienden a la construcción de un espacio asociativo.

Las Agencia de Desarrollo Local (ADL) o los Institutos Municipales de desarrollo o Fundaciones.

2. Las destinadas a estimular el desarrollo económico local

El camino “gradualista” ó la primera generación de políticas de desarrollo económico local.



1. Las Agencias de Desarrollo Local (ADL)

- ✍ Las Agencias, los Institutos Municipales y las Fundaciones para el desarrollo local.**
- ✍ No existe un modelo ideal válido para todas las circunstancias y lugares.**



Algunas definiciones

- ✍ La Agencia como una **organización** que tiene la misión de diseñar e implementar una **estrategia** territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar **soluciones** en un marco de complementariedad y compromiso público-privado.
- ✍ **Espacios profesionales** desde donde se organizan y coordinan los recursos para emprender el proceso de desarrollo local.



Tipos de agencias e institutos de desarrollo

Según los actores intervinientes:

- ✍ de tipo **multiactoral** (estado, OSC, empresas, Universidades, etc.)
- ✍ de **tipo público - privado** (contempla sólo a los actores empresariales)
- ✍ de tipo **empresarial**



De acuerdo al territorio en el que se desenvuelven:

- ✍ Local - municipal
- ✍ Regional - intermunicipal
- ✍ Regional – provincial
- ✍ De tipo mixto

(cuando una agencia de carácter regional coordina a diferentes agencias locales de la región)



De acuerdo a su organización jurídica pueden crearse

- ✍ Instituciones **públicas** gerenciadas por la administración local (Institutos).
- ✍ **Entes autónomos** de tipo mixto que suelen ser creados por la administración local y gestionados como un órgano especial con personería jurídica propia (Fundaciones y Agencias).
- ✍ Una **institución privada** bajo la fórmula de sociedad mercantil de propiedad privada.



Según las fuentes de financiación:

- ✍ Forma exclusiva por el sector público (local, provincial o nacional).
- ✍ Mixta entre el sector público y el privado.
- ✍ Exclusivamente privadas.



Puntos claves

- ✍ Financiamiento ¿quién financia qué?
- ✍ Tipo de gestión (capacidad de coordinación y de obtener resultados)
- ✍ Territorialidad



Las acciones de las agencias e institutos

- ✍ **Promociona** el territorio.
- ✍ Generación, organización y oferta de **información** relevante para los actores económicos locales.
- ✍ Prestar **asistencia técnica** especializada a empresas y actores socioeconómicos
- ✍ Procura obtener **recursos extra-locales**.
- ✍ Implementa actividades de **formación y capacitación** destinada a empresarios, gerentes y trabajadores.



Puntos fuertes

- ✍ Permite **concentrar el esfuerzo** del gobierno local en una sola área, maximizando la utilización de los recursos disponibles a partir de una planificación única.
- ✍ Existe una “**cara visible**” responsable de las políticas destinadas a procurar el desarrollo en el ámbito local.
- ✍ Es posible “**profesionalizar**” las tareas técnicas, con lo que se ve menos afectada por los vaivenes políticos.



Puntos débiles

En el plano político debe convertirse explícitamente en una “política de estado municipal”

Se constituye una nueva organización que demanda recursos económicos del municipio

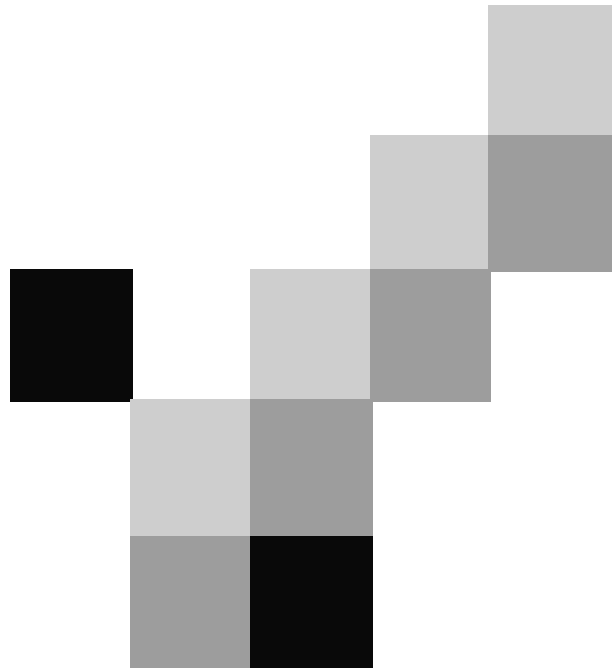
Los resultados se obtienen en el mediano plazo.

La composición multiactoral de las agencias puede reducirse a participar de “la foto” o para “no quedar afuera” .



Observaciones:

- ✍ Lo mejor es enemigo de lo bueno
- ✍ Si bien es el “instrumento específico ideal” para implementar una política de desarrollo local que supere los límites del impulso al crecimiento económico su implementación no es una tarea sencilla



2. Las políticas destinadas a estimular el desarrollo económico local

- 2.1. Estímulo a la productividad y la innovación de las Pymes**
- 2.2. Búsqueda de nuevos mercados**
- 2.3. Incubadoras de Empresas**
- 2.4. Creación de empleo productivo**



2.1. Estímulo a la productividad y la innovación de las PyMes

2.1.1. La articulación con el sector educativo y científico-tecnológico

- ✍ Papel de “Nexo”
- ✍ **Los problemas comunes:**
- ✍ Una lógica corporativa y autocentrada del sector educativo y científico-tecnológico
- ✍ Falta de demanda del sector privado.
- ✍ Tecnologías blandas y duras.



2.1.2. Actividades de capacitación y formación.

Dos tipos de actividades de capacitación:

- ✍ Aquellas que tienen por objeto “**sensibilizar**” sobre la necesidad de encarar los cambios con nuevas perspectivas.
- ✍ Las que tienen un perfil “**técnico-herramental**” y están destinadas a brindar saberes específicos.



2.2. Búsqueda de nuevos mercados

- ✍ 2.2.1. Ferias regionales o nacionales para mostrar la producción local.
- ✍ 2.2.2. Creación de organismos destinados al apoyo al comercio exterior



2.2.1. Ferias regionales o nacionales para mostrar la producción local

- ✍ Adquieren mayor relevancia cuando se trata de una gran movilización de las organizaciones sociales de la ciudad.

El ejemplo de la Feria y Seminario de Producciones Alternativas de Chabás.

- ✍ Además de la generación de un ambiente de negocios para los productores, asociación público privado, aprovechamiento del patrimonio urbano y fortalecimiento del capital social.



2.2.2. Creación de organismos destinados al apoyo al comercio exterior





Su necesidad se funda en:

Los altos costos de entrada y mantenimiento en el mercado internacional



La incertidumbre ocasionada por los cambios en las reglas de juego, en los tipos de cambio reales, en las condiciones de financiamiento, etc.



Puntos fuertes:

-  Se producen ingresos a la economía regional
-  Las empresas desarrollan capacidades en términos de calidad y competitividad internacional.
-  Se generan economías de escala.
-  Se propende a la articulación entre los empresarios.

Puntos débiles

-  Dependencia de factores externos (políticas macroeconómicas, fluctuación de la política cambiaria, etc)
-  Voluntarismo exportador de los empresarios



Observaciones

El aspecto técnico de las oficinas de apoyo al comercio exterior tiene un papel relevante en la suerte del proyecto.



2.3. Incubadoras de empresas

- ✍ Las incubadoras de empresas son instrumentos destinados a generar y favorecer el aprendizaje de la tarea empresarial.
- ✍ Se ofrece un espacio físico y un ambiente organizacional para recibir temporalmente a personas o microempresas que requieran asistencia inicial mientras aprenden el oficio de empresario y se encuentran en condiciones de competir en el mercado.
- ✍ Se trata de un espacio que brinde la posibilidad de “aprender a emprender”.
- ✍ Generalmente incluyen la participación de distintas instituciones locales o regionales.
- ✍ Base productiva y base tecnológica.



Puntos Fuertes:

- ✍ Surgen empresas que sin ese proceso de incubación difícilmente podrían desarrollarse.
- ✍ En términos de costo-beneficio, la inversión inicial requerida no es significativa.
- ✍ Se puede involucrar a distintas instituciones locales.
- ✍ Se puede orientar una política específica para jóvenes emprendedores.
- ✍ Se genera un espacios de cooperación empresarial.

Puntos débiles:

- ✍ El “empresario incubado” tiende a quedarse en el “calorcito” de la incubadora.
- ✍ Hay problemas para el desarrollo de empresas de base tecnológica por la dificultad para establecer alianzas institucionales.
- ✍ Problemas para la selección del Director de la incubadora.
- ✍ Dificultades para alcanzar el autosostenimiento económico de la incubadora.
- ✍ Problemas para poder brindar estructuras apropiadas y eficientes.



2.4. Creación de empleo productivo

✍ 2.4.1. Subsidio al empleo privado.

✍ 2.4.2. Los Microemprendimientos



2.4.1. Subsidio al empleo privado

- ✍ El Estado subsidia de alguna manera la contratación de **nuevos trabajadores** por parte del sector privado
- ✍ Se basan en la idea de **reducir los costos** a los empleadores para contratar ciertos grupos de trabajadores.
- ✍ Adquieren mayor impacto cuando se implementan en el marco de un **mercado de trabajo con imperfecciones** (elevado desempleo o una extremada rigidez).



Modalidades

- ✍ **De tipo directo**

- ✍ Cuando se otorga un aporte económico a las empresas

- ✍ **De tipo indirecto**

- ✍ A través de exenciones impositivas o de la seguridad social así como a través de pago de algunos beneficios particulares dirigidos a capacitación.

- ✍ **Tipo universal**

- ✍ **Focalizados** (hacia grupos poblacionales, como por ejemplo jóvenes, mayores de determinada edad, discapacitados, etc.)



2.4.2. Los Microemprendimientos

✍ Tipos de microemprendimientos:

- ✍ **Subsistencia** (no logran producir y/o retener el excedente económico necesario para crear capital o para reproducir el proceso de producción, sino que se limitan a remunerar el trabajo)
- ✍ **Acumulación simple** (logran retener los excedentes generados en el proceso productivo de tal forma que les garantiza escasamente reproducir el proceso de producción en la misma escala que venía realizándose)
- ✍ **Acumulación ampliada** (retienen los excedentes generados en el proceso productivo en un grado que les permite la reproducción de las condiciones productivas a una escala ampliada o creciente)



Las posibilidades de éxito:

Factores internos

 Conocimiento del oficio.

 Conocimiento del mercado.

 Experiencia anterior de trabajo en equipo.

 Cohesión del equipo de trabajo.



Factores externos:

- ✍ **Financiamiento**
- ✍ **Canales de comercialización**
- ✍ **Capacitación de sus integrantes**
- ✍ **Cuestiones de competitividad (calidad, cantidad, permanencia, etc)**
- ✍ **Inserción en el entramado productivo territorial**



Puntos fuertes

- ✍ La tradicional presencia de la pequeña empresa como generador de puestos de trabajo.
- ✍ Posee un profundo anclaje social ya que existe una rica trama de organizaciones populares que han generado un gran número de microemprendimientos productivos que reclaman apoyo.



Puntos débiles

- ✍ La **insuficiencia de los recursos** asignados que generan falta de financiamiento adecuado.
- ✍ Problemas de **comercialización** debidos a la escasa capacidad de planificación sobre los posibles mercados para los bienes y servicios ofertados.
- ✍ **Problemas de producción:** dificultades para mantener una producción de calidad estandarizada.
- ✍ **Dificultades organizacionales y culturales** ya que un ex-empleado con cierto grado de capacitación no necesariamente puede convertirse en un empresario emprendedor.
- ✍ Además suelen presentarse **problemas de compatibilidad entre los miembros** de la microempresa.



Observaciones

- ✍ Los microemprendimientos son todavía más una alternativa autogestionada de subsistencia en épocas de crisis y desempleo que un medio para impulsar el desarrollo económico local.
- ✍ El apoyo a los microemprendimientos cumple, por ahora, con una función de tipo social más que económica.
- ✍ El desafío es incorporarlos a la economía formal como parte de las cadenas productivas locales.



3. Los Consorcios de Municipios (Microrregiones)

Se trata de asociaciones de municipios destinadas a promover el desarrollo económico regional.



Puntos fuertes

- ✍ Tiende a resolver problemas de “escala”.
- ✍ Robustecen la lógica territorial - horizontal de los actores estatales.
- ✍ Fortalecimiento del poder de negociación de municipios pequeños.
- ✍ Mejora los niveles de comunicación entre funcionarios de distintas jurisdicciones.
- ✍ Logro de economías de escala en la prestación de servicios.
- ✍ Pueden minimizar las carencias de recursos humanos



Puntos débiles

- ✍ Dificultades de financiamiento.
- ✍ Vacío legal para el desarrollo de estas estrategias.
- ✍ Debilidad de las unidades que se encargan de su gestión.
- ✍ Asociación entre territorio y gestión pública.
- ✍ Pensamiento de la política desde lo local y no desde lo regional.
- ✍ Falta de una cultura histórica de articulación interinstitucional horizontal
- ✍ Se mantiene una fuerte rivalidad localista.
- ✍ Fuerte influencia de las cuestiones políticas en la gestión de consorcios.
- ✍ Lógica política que privilegia la concentración del poder en los titulares de los ejecutivos municipales bajo la forma del liderazgo y falta de articulación entre funcionarios de similar rango de distintos municipios.
- ✍ Problemas jurisdiccionales vinculados a las resistencias que se generan contra estas experiencias.



Muchas gracias

Alejandro Villar

avillar@unq.edu.ar