

Opciones y herramientas para el desarrollo productivo en el ámbito local: una exploración de estrategias y alternativas para gobiernos locales

Options and tools for productive development at the local level: an exploration of strategies and alternatives for local governments

Gabriel Suárez Fossaceca

*Instituto Académico Pedagógico Ciencias
Sociales (UNVM)*
lic.gabrielsuarez@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3813-2714>

Pablo Costamagna

Instituto Praxis (UTN Reg Rafaela)
rquispem@uandina.edu.pe
coboin@wilnet.com.ar

Como citar:

Suárez Fossaceca, G. y Costamagna, P. (2024). Opciones y herramientas para el desarrollo productivo en el ámbito local: una exploración de estrategias y alternativas para gobiernos locales. *Kallpay*, 05 (1), 49-60.

Fuente de financiamiento: No financiado.

Declaración de conflictos de interés: El autor declara no tener conflictos de interés

Resumen

Los desafíos en torno a las complejidades del desarrollo productivo constituyen hoy un punto nodal en la agenda local. En este artículo, abordaremos las distintas perspectivas teóricas y recorreremos experiencias de políticas públicas que han constituido marcos desde los cuales pensar y problematizar a la noción en cuestión. Ello, con la finalidad, de estructurar un conjunto de herramientas para fortalecer las estrategias de desarrollo productivo en el ámbito local. Tomamos como punto de partida, que es necesario articular el enfoque de la competitividad sistémica con una nueva concepción del territorio que tenga en consideración al contexto de los actores y sus prácticas.

Palabras claves: Desarrollo productivo, actores territoriales, políticas públicas de producción, competitividad sistémica.

Abstract

The challenges around the complexities of productive development are today a nodal point on the local agenda. In this article, we will address the different theoretical perspectives and we will go through experiences of public policies that have constituted frameworks from which to think and problematize the notion in question. This, with the purpose of structuring a set of tools to strengthen development strategies at the local level. We take as a starting point, that it is necessary to articulate the approach of systemic competitiveness with a new conception of the territory that takes into account the context of the actors and their practices.

Keywords: Productive development, territorial actors, public production policies, systemic competitiveness.

OPEN ACCESS
Distribuido bajo:



Introducción

En la actualidad, los debates en relación los sistemas de innovación, la competitividad empresarial y el desarrollo productivo han tomado centralidad en la agenda local. ¿Cómo hacemos para fortalecer el desarrollo productivo desde una mirada centrada en lo local?, ¿quiénes son los actores involucrados en estos procesos?, ¿de qué manera se puede fortalecer la competitividad de las empresas en estos escenarios?, ¿cómo consolidamos los entramados productivos?

Sin ánimos de abordar la totalidad de la temática en cuestión, el presente trabajo tiene como objetivo identificar distintas herramientas y perspectivas orientadas a fortalecer el desarrollo productivo en el ámbito local. Para ello, proponemos un enfoque que reconozca la importancia de los territorios y se oriente a generar acciones que incorporen aspectos territoriales dentro de una visión sistémica. Asumimos que la competitividad está vinculada a una interacción compleja y dinámica entre el estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de la sociedad. Motivo por el cual, esta perspectiva propuesta postula la intersección entre distintos niveles de análisis: meta, macro, meso y micro. Esta intersección tiene implicancias en términos prácticos para la concepción del desarrollo.

En este enfoque, consideramos que es esencial que la perspectiva sistémica de la competitividad se integre con una nueva concepción del territorio, lo que implica tener en cuenta el contexto de los actores y sus prácticas. Asimismo, proponemos una mirada centrada en el fortalecimiento de los actores locales como nodos clave en el proceso de desarrollo productivo. Para ello, es fundamental consolidar las capacidades existentes en el territorio, tanto entre los actores productivos como los estatales. Dado que las realidades sociales son cada vez más complejas, nuestra propuesta se focaliza en potenciar las redes de relaciones y los entramados institucionales que surgen en los territorios heterogéneos.

La estrategia argumental planteada se estructura de la siguiente manera: primeramente, efectuaremos un recorrido por las nociones conceptuales que constituyen los aportes teóricos y sustentan a la presente propuesta. Luego, a partir de una metodología cualitativa basada en el análisis de casos, reconstruiremos un conjunto de experiencias y políticas locales en materia de desarrollo productivo. Finalmente, cierran este artículo una serie de reflexiones e interrogantes finales basados en los resultados alcanzados, que tienen el propósito de continuar promoviendo instancias de diálogo e intercambio en la temática.

Desarrollo Productivo y Competitividad Sistémica

Descubrir donde estamos parados es, hoy, todo un desafío; sólo observar hacia atrás y verificar los cambios en nuestras vidas, en la vida de las organizaciones y en nuestros territorios, puede generarnos la posibilidad de descubrir espacios de intervención para la mejora de la economía y el desarrollo de nuestras comunidades.

Modificaciones de conceptos y paradigmas nos ponen ante la necesidad de revisar nuestras actuaciones. Cambios culturales, políticos, económicos, ideas innovadoras, emergencia de nuevos determinantes futuros en la globalización, acciones que, desde la base de la sociedad, rescatan procesos olvidados por nuestra memoria, exigencias de mayor participación y más democracia, crisis; todo nos impone una perspectiva de nuevos aprendizajes.

Analizando desde una óptica predominantemente económica (a sabiendas incompleta), basta revisar cómo, hasta hace unas pocas décadas atrás, la competitividad se reducía a un concepto estático, basado en decisiones de precio y producción; donde las firmas más competitivas eran las de mayor tamaño y poder económico y el modelo que imperaba era el de producción masiva fordista que aspiraba a controlar la oferta con la creación de fases en líneas, automáticas y repetitivas, estableciendo además barreras a la entrada que dificultaban el acceso de nuevas firmas.

Esta era se caracterizó por la existencia de un grupo de grandes empresas, mayormente firmas monoproducción, dominando los mercados de masas a través de la producción de bienes altamente estandarizados que se mantenían vigentes durante largo tiempo. Tal es el caso de compañías como Ford Motor Co, General Motors y General Electric, entre tantas otras.

La PYME era una organización más marginal de la economía y se reflejaba en la ausencia de políticas e investigaciones que la integraran. Asimismo, la competitividad en los países se medía por la dotación de recursos

productivos que permitiría producir bienes más baratos; dominaba el principio de la ventaja comparativa, el cuál establecía que un país debía dedicarse a la producción y exportación de bienes intensivos en el factor productivo relativamente más abundante, estas diferencias en las estructuras productivas de los países dieron origen a un crecimiento en el flujo de comercio internacional.

A modo de ejemplo, los países de América Latina presentaban ventajas comparativas en la elaboración de bienes primarios, destacándose la producción de alimentos en Argentina, de café en Colombia y de petróleo en Venezuela, sólo por mencionar algunas.

Actualmente, estas fuentes de ventajas comparativas de carácter estático están siendo complementadas con las ventajas competitivas de carácter más dinámico, basadas en la introducción constante de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, sustentadas en último término en la incorporación de información y conocimiento con liderazgo de los países centrales.

Como parte de este complejo proceso, hacia fines de los 80 y comienzo de la década del 90 del siglo anterior, América Latina acelera sus cambios: más globalización con mayor apertura de los mercados y más incertidumbre, modificaciones económicas estructurales, aumento del intercambio de recursos materiales y financieros. Además, frente al progreso tecnológico se ponen de manifiesto limitaciones y dificultades generadas por el antiguo patrón de competitividad que le dificultan seguir de cerca esta senda de crecimiento siempre con problemas estructurales que vienen de la división del trabajo con fuertes improntas coloniales.

Con este marco, desde algunos ámbitos académicos de la región y con el respaldo de experiencias locales dentro y fuera del continente (distritos italianos o clusters, que después profundizaremos) se comienza a pensar en conceptos que puedan ayudar a dar respuestas a estas modificaciones que sabemos de antemano que responden a problemas complejos.

Estamos en transición, persisten miradas como la que tienen los grandes decisores de la política económica quienes siguen considerando al desarrollo como un fenómeno de naturaleza macroeconómica y sectorial y no llegan a profundizar o minimizan la dimensión territorial. La consecuencia directa es que sólo se definen instrumentos y acciones para estas dos dimensiones dejando más marginalizadas las cuestiones del desarrollo local y regional y por ende la participación de los municipios y otros aspectos ligados a la innovación, la cultura, la institucionalidad, todos de relevancia en el nuevo diseño de las políticas del desarrollo.

Esta situación nos intima a repensar estrategias orientadas a generar un cambio de enfoque a nivel central, donde se comience a reconocer la importancia de los territorios y consecuentemente se vayan generando acciones que incorporen aspectos territoriales dentro de una visión sistémica. Las políticas locales deben verse integradas a la de los espacios nacionales si pretenden tener fuerza y conseguir mayores resultados.

Asimismo, el debate debe servir para recrear las políticas que ya se están implementando tal es el caso de los Distritos Industriales Italianos, los cluster en el mundo anglosajón, los Arranjos Productivos Locais (APLs) impulsados en Brasil o procesos de desarrollo de comunidades y territorios en otros países de América Latina.

En esta lógica, se refuerza la necesidad de ampliar las acciones a grandes empresas para incluir a la pyme y los lugares donde se sitúan. Según informe del Observatorio Pyme BID del año 2003, las mismas representan aproximadamente el 96% del total de empresas existentes en la región, y explican casi el 57% del empleo formal. Insistimos que, si bien hay una gran heterogeneidad de regiones, buena parte del motor de las mismas está en la micro, pequeña y mediana empresa y en este sentido debe existir una política que trabaje junto a ellas para superar uno de sus grandes problemas que es el aislamiento.

Cambios, desarrollo económico territorial, PYMES, empleo, innovación. A este respecto, el economista español, Francisco Alburquerque nos abre un camino cuando plantea que se modifican los escenarios de los negocios con una “fase de reestructuración tecno-económica y organizativa con fuertes innovaciones, donde aparecen nuevos óptimos de eficiencia productiva postfordista, la introducción de la microelectrónica, la revolución genética y también cambios en las formas de gestión empresarial y en la organización de la sociedad” (Alburquerque, 1999:24), y sigue, esos cambios deben ser trabajados también desde le cercanía del territorio.

Pensar desde un concepto más amplio, complejo y principalmente más dinámico del desarrollo, conlleva a incorporar dos componentes en el análisis: innovación y difusión tecnológica en los territorios. Se pone en debate a la competitividad como un fenómeno sistémico que es resultado de la interacción del conjunto de la sociedad local donde se integran los factores macroeconómicos y sectoriales tradicionales a la capacidad endógena de los agentes económicos que están en territorio. Ahí, es vital el desarrollo del ambiente y la pertenencia a una red de actores y en escenario aparecen nuevos actores, los municipios son uno de ellos.

Esta teoría de la competitividad sistémica sostiene que la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de la empresa a nivel micro (Esser, Hilebrand, y otros, 1996). Es producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de la sociedad y para su análisis introduce la distinción e interacción de cuatro niveles de análisis: meta, macro, meso y micro.

La teoría de competitividad sistémica indica entonces que debe existir “coordinación en y entre los cuatro niveles”. Para ello es fundamental la disposición al diálogo entre los grupos importantes de actores sociales, para favorecer la cohesión de esfuerzos y canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. La capacidad competitiva exige un elevado nivel de organización, interacción y gestión por parte de los actores, para procurar una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto y que incorpora al territorio como un actor adicional.

En la dimensión Meso, el nuevo rol del territorio

Hablar de un acercamiento territorial es pensar en la categoría de desarrollo situado, contextualizando los actores y sus prácticas en cuestión. Este concepto pone de relevancia la importancia del espacio en las relaciones sociales. Surge a partir de un entendimiento del concepto de espacio como producto de una construcción social y política. En este sentido, el espacio como dimensión de análisis, requiere comprender las acciones, relaciones, cooperaciones, conflictos que se producen y reproducen en él.

El territorio es un componente indisoluble de la condición humana, no es posible pensar el comportamiento social, las articulaciones sociales, las tensiones, las cooperaciones en abstracto, sin el territorio. Como producto social, el espacio tiene la posibilidad de ser transformado, de ser otro, de cambiar sus formas.

Los distritos industriales, conformados por pequeñas y medianas firmas manufactureras y de servicios de un sector industrial, aparecen dentro de las primeras experiencias donde comienza a difundirse una nueva forma de organización de la producción y división del trabajo, en un escenario común que tiene una historia compartida. El economista inglés Alfred Marshall expresó en 1890 que “las pequeñas fábricas se encuentran en una situación de desventaja con respecto a la gran empresa siempre que no existan muchas concentradas en un mismo distrito” (Marshall citado en (Boscherini, Porma, 2000)). El distrito industrial marshalliano se conforma por un conjunto de actividades productivas, intercambios y relaciones, en el marco de una atmósfera productiva e innovativa que permite que todo circule y se difunda por el territorio.

El aprendizaje, para aquellos que trabajan la competitividad, es que una progresiva concentración de la producción manufacturera en unidades pequeñas en un ambiente que genera conocimientos es una buena respuesta a los cambios que se están manifestando en los mercados mundiales y el éxito de algunas regiones italianas es un indicador importante.

De estas experiencias deviene el trabajo asociativo empresarial, un nuevo rol del sector público, las organizaciones empresariales y de productores también vinculadas a los servicios de asistencia técnica y capacitación, espacios públicos-privados para definir estrategias y atención a la evolución de los mercados para las producciones regionales entre otros factores. No solo estas experiencias del primer mundo son aleccionadoras, aún en zonas pequeñas y de menores ingresos de nuestro continente hay experiencias de cambio para el desarrollo y el empleo con un nuevo rol para los municipios.

Antes de cerrar el apartado, queremos aclarar que hablar de pymes no es desconocer la existencia de la economía social y solidaria y otras opciones de construcción comunitaria absolutamente en línea con este enfoque del desarrollo territorial.

Los cambios desde la base para acompañar a las empresas

La evolución antes mencionada implica pensar en cambiar, adaptarse y en algunos casos volver a aprender. Reaparecen para los actores locales la necesidad que se ponga énfasis en la construcción de nuevas capacidades, con institucionalidades articuladas y creatividad que puedan profundizar el desarrollo. En este escenario los municipios deben reinventarse como organización, como un actor clave del entramado.

En este sentido se necesita de capacidad para el diseño de políticas y es fundamental la disposición al diálogo, las acciones conjuntas y la búsqueda de nuevos consensos con los grupos sociales, para favorecer la cohesión de esfuerzos y canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad.

La capacidad competitiva exige un elevado nivel de organización, interacción y gestión por parte de los actores. Estamos frente a la necesidad de mirar hacia dentro, para procurar una buena gestión que abarque a la sociedad en su conjunto y que tenga en cuenta cuales son los recursos con que contamos.

En esta mirada, modificar la manera de hacer las cosas, el enfoque, es fundamental. La innovación no significa solamente desplegar actividades que apunten a desarrollar nuevos productos y procesos, sino que involucra el conjunto de mejoras realizadas en las empresas y también en las instituciones de base junto con su manera de articularse y vincularse para ir construyendo ese entorno de apoyo que permite sacar a las empresas pequeñas de su aislamiento y las consecuencias que esto acarrea para la pelea competitiva.

La empresa y el entorno competitivo

Desde la perspectiva de algunos expertos “El problema de la PYME no es su tamaño sino su mecanismo de enfrentar el mercado, el aislamiento. El individualismo predomina en el sector empresarial y ello impide desarrollar estrategias y soluciones eficientes”(OMPI 2002). Esta cita es muy potente y para entenderla aún mejor nos ubicamos en una presentación sobre el entorno competitivo territorial de Francisco Albuquerque.

En la Figura “Entorno Competitivo” se observa cómo la empresa es parte de un sistema de redes y también se apoya en una gran cantidad de componentes del entorno. Es claro que firmas que pertenecen a un territorio con mejores servicios de apoyo, con un buen sistema financiero, con infraestructura, con una cultura orientada al desarrollo etc. tendrán mayores posibilidades de competir que aquellas que pertenezcan a un territorio más débil.

Figura 1

Entorno competitivo (Albuquerque 1999)



Aquí, volvemos a plantear el desafío de trabajar con eficiencia esta nueva relación PYME-Territorio. En este enfoque, el Estado en todos sus niveles tiene obligaciones aún cuando no es el único responsable; Boisier (1999) plantea claramente que “el territorio es un factor clave, y en éste existe la sociedad civil que llamada a compartir responsabilidades con la sociedad política regional”.

La propuesta de desarrollo local y desarrollo productivo ya no puede originarse sólo en el ámbito del gobierno local, puesto que carecería de la mirada global, de legitimidad social y de los vasos comunicantes que el escenario exige. Entonces, debemos de pensar cómo revisar las complejas relaciones entre los distintos actores que lo conforman y dónde es factible identificar posibles caminos para el diseño y la puesta en marcha de nuevas herramientas políticas sentadas sobre el trabajo en red.

Estrategias de desarrollo productivo y herramientas de promoción desde lo local.

Metodología utilizada

Para llevar adelante este segmento del trabajo se empleó una metodología de carácter cualitativo, que permitió encontrar dimensiones y categorías de análisis a partir de la selección de casos significativos que ilustran las herramientas de promoción que se buscaron destacar. La recolección de datos se realizó mediante técnicas como el análisis de contenido (normativas municipales, artículos periodísticos, documentos oficiales y sitios web), y observación participante a partir de procesos donde los autores estuvieron involucrados. La selección de cada caso que se utiliza para graficar las distintas estrategias de desarrollo productivo fue realizada de manera intencional, a partir de criterios como la importancia en el territorio en plano económico, político y social, el grado de conocimiento de la población de dichas iniciativas y la información complementaria disponible. Seguramente hay otras experiencias que pueden ejemplificar de otras maneras las herramientas que se proponen, las cuales posiblemente sean abordadas en otros escritos futuros.

Los territorios productivos en acción

¿Qué pueden hacer concretamente los municipios, en articulación con los actores locales para promover el desarrollo productivo?

Con esta pregunta central, se busca en este apartado generar marcos de comprensión de las iniciativas de desarrollo económico a escala local, a la vez que proponer herramientas concretas de intervención en el territorio. El esfuerzo propuesto consiste en la clasificación de políticas que apunte a construir tipologías, complementando el desarrollo conceptual con la recuperación de experiencias exitosas en municipios de la Argentina que funcionan de ejemplos.

En ese sentido, y situados como se dijo previamente en un mesonivel de análisis como dimensión significativa para pensar las iniciativas municipales, la políticas públicas locales de producción y trabajo son consideradas como acciones estatales que buscan transformar la realidad económica de una localidad, a partir de la relación entre el sector público (gobiernos locales, organismos provinciales y nacionales, universidades, agencias de desarrollo), el sector privado (empresas, cámaras, asociaciones, emprendimientos) y el tercer sector (cooperativas, mutuales, ONG's). Las políticas públicas no son respuestas técnicas a problemáticas sociales, sino que son respuestas con sentidos, con toma de posición, con nortes definidos ante realidades existentes. Son desde otra mirada más relacional, el resultado de la articulación de actores del medio productivo, que ponen en juego sus respectivos intereses, demandas y recursos para la construcción de dichas políticas.

Para trabajar sobre iniciativas de desarrollo económico, proponemos algunas dimensiones posibles de incentivos desde los gobiernos locales, no son todas pero es un buen punto de partida para luego sofisticar la gestión.

- En primer lugar, pensar los estímulos para la generación de nuevos proyectos productivos.
- Como segundo punto, la promoción de capacidades en la gente para el desarrollo productivo.
- Y tercero, el aumento de las vinculaciones territoriales, entre actores territoriales de los sectores público, privado y de la sociedad civil.

Estímulos para la generación de nuevos proyectos productivos

El entramado local tiene que tener entre sus propósitos, que se generen nuevos proyectos productivos a partir de la inversión conjunta o paralela de los tres sectores mencionados. Aquí, el debate sobre los recursos es una cuestión a resolver.

Por un lado, se encuentran las corrientes que adhieren al hecho de que las condiciones y factores deben preceder al desarrollo para que éste pueda producirse, es decir, que para generar nuevas iniciativas primero hay que tener en la canasta todos los recursos o factores de producción necesarios. Desde nuestra perspectiva, en concordancia con Hirschman (1961) sostenemos que la promoción del desarrollo, aun cuando éste sea desequilibrado, permitirá la creación de las condiciones para un desarrollo sostenido.

En reiteradas ocasiones la falta de acción o decisiones son obstáculos para salir de una situación de estancamiento o subdesarrollo. Esta inacción es justamente la situación a analizar y revertir. La sugerencia tiene que ver con generar empujones, con desequilibrar la situación presente de manera de generar motivos para accionar. No es posible ni deseable, como explicamos en el párrafo anterior, esperar superar todas las dificultades a la vez, o comenzar con el desarrollo de todos los factores necesarios. Es importante hacer la primera jugada, ya que la misma dispondrá a otros actores a movilizarse.

Así, para Hirschman “la planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso” (1961:18). El desafío radica entonces en generar inducciones o “empujones” que dispongan a los actores territoriales a reaccionar y se dispongan a accionar, lo que llevará a mover la rueda productiva. Entonces, ¿cuáles pueden ser algunos de estos “empujones”? ¿Qué acciones concretas podemos llevar adelante para propiciar nuevos proyectos?

Financiamiento para la inversión productiva: Las nuevas iniciativas pueden requerir de un apalancamiento inicial con recursos económicos para poder llevarse adelante. En este sentido, el acceso al financiamiento se torna una cuestión prioritaria a abordar desde los gobiernos locales.

Una de las formas más conocidas es el crédito, que consiste en la facilitación de una suma monetaria a devolver a mediano o largo plazo. Cuando se piensa el crédito como política pública hay que tener en cuenta distintos elementos: el sujeto destinatario del crédito, los montos a financiar que debieran ajustarse a la capacidad de pago de cada sujeto, la tasa de interés y el plazo de devolución que debieran ser accesibles en relación al sistema de mercado tradicional.

En la ciudad de Rafaela se lleva a cabo el programa Rafaela Impulsa, que otorga hasta 12 salarios mínimo, vital y móvil destinados a emprendimientos locales productivos, de comercialización de bienes y servicios, y a proyectos que demuestren viabilidad técnica, económica y ambiental. La devolución del dinero se puede realizar en 24 cuotas y tienen la posibilidad de contar con los primeros tres meses de gracia.

Otra forma de financiar para realizar inversiones productivas son los subsidios a la producción, esto es, la facilitación de dinero, maquinarias o insumos sin compromiso de devolución por parte del destinatario. El Programa de Empleo Independiente (PEI), que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se ejecuta de manera particular en distintos municipios que poseen Oficina de Empleo, como es el caso de Villa María.

Una tercera forma, un poco menos conocida, es el leasing. El leasing es un mecanismo de financiación mediante el cual una entidad financiera, sea un establecimiento bancario o una compañía de financiamiento, por instrucción de un solicitante, adquiere un activo de capital, el cual está bajo propiedad de la entidad, y se lo entrega al solicitante en alquiler financiero u operativo para su uso y goce por un periodo de tiempo a cambio de un pago periódico de una suma de dinero, denominado “canon”. Al finalizar la operación de leasing, el locatario tiene la potestad de: i) ejercer una “opción de adquisición” sobre el mismo bien a un precio pactado desde el inicio –generalmente a su favor–, o ii) restituir o renovar la operación de alquiler (leasing). Esta modalidad se utiliza mucho por los municipios ante propuestas de leasing del gobierno nacional o los provinciales, pero hay pocos casos de municipios que lo ejecuten para empresas locales.

Hay también ahorro local, es una de los flujos más difícil de descubrir y de tratar, pero es necesario explorar porque las barreras legales y burocráticas son más bajas.

Dotación de servicios públicos e infraestructura: Otro esquema que busca incentivar nuevas iniciativas productivas pone el foco en generar las condiciones adecuadas o suficientes en términos edilicios y de servicios, para que los capitales empresariales se motiven a invertir en dicha zona. Los parques industriales, de este modo, son territorios donde se facilita (generalmente desde el estado) la conexión a electricidad, agua potable, gas, cloacas, internet, entre otros servicios, con el objetivo de que distintas empresas se radiquen en la localidad. El Parque Industrial de San Francisco es uno de los más consolidados del interior de la provincia de Córdoba, y cuenta con más de 50 empresas instaladas en su terreno. En territorios más pequeños, considerar facilitar infraestructura sin que sea un parque también es una opción importante.

Otra expresión de políticas de este tipo son los polos logísticos, que funcionan como centro de operaciones que facilitan el transporte, almacenamiento, packaging y otras actividades de soporte a la producción. En el municipio de Malargüe en Mendoza, se viene desarrollando un polo de este tipo que apunta a fortalecer el sector minero y petrolífero de la región, con servicios como oficinas, cocina, agua, combustible, hospital, alojamiento, alquiler de equipos, galpones para guardar y reparar maquinarias y hasta un aeropuerto con capacidad para operar.

En este punto, queremos destacar que las políticas mencionadas son meramente ejemplos y guías para gobiernos locales. Sin embargo, entendemos que el aspecto central que nos interesa poner en discusión aquí es cómo cada territorio puede mejorar e incrementar sus capacidades para el fortalecimiento del desarrollo productivo. Por lo tanto, más que recetas a implementar, se trata de compartir experiencias sobre cómo otras localidades han abordado la cuestión y cómo ello se puede reelaborar, leerse y aplicarse según la particularidad de cada realidad situada.

Desarrollo de cadenas de valor: Pensar este tipo de políticas desde un enfoque de cadenas de valor, consiste en poner la mirada en un rubro productivo específico y desarrollar acciones en pos de su fortalecimiento. Cada cadena tiene distintos eslabones que la componen, que van desde la generación de insumos, pasando por los procesos de producción hasta su comercialización y consumo. Entonces se trata de identificar cuáles son los eslabones más débiles de la cadena, que a la vez representan oportunidades para generar nuevos proyectos. También requiere de una estrategia enmarcada en una escala más regional, en articulación con otros municipios. La cadena de valor de la leche y sus derivados en el Sur de Córdoba y Santa Fé, o de chacinados en la zona de Oncativo, o de producción ovina en Río Gallegos, son algunos ejemplos de muchos que tienen su propio despliegue desde la iniciativa privada pero requieren con la misma fuerza la intervención del estado para su sostenimiento y consolidación.

Promoción de capacidades

La cuestión de las capacidades es central en el enfoque, necesitamos tener gente que pueda gestionar esta complejidad y que tiene varios aspectos. En este sentido, una arista fundamental a trabajar en el proceso de desarrollo productivo local es la cuestión relacional entre personas, entendiendo la dimensión sujeto-sujeto de la gestión de estas políticas (Spinelli, 2017). Es por ello que proponemos ampliar el esquema tradicional de la administración, centrado en la relación sujeto-objeto donde el procedimiento o la técnica es la preocupación central para la maximización de beneficios económicos.

En el ecosistema productivo hay empresas e instituciones que se conforman por personas con trayectorias, intereses, objetivos y personalidades particulares. Desde los gestores de políticas de desarrollo productivo el desafío es generar herramientas que permitan a dichas personas aprender nuevas habilidades y desarrollar nuevas capacidades, a los fines que las relaciones de cooperación prevalezcan a las de conflicto.

Por este motivo, desde la escala local se impulsan distintas herramientas que apuntan a desarrollar capacidades humanas.

Capacitación: La formación para el sector productivo resulta muy necesaria a los fines de incentivar a la superación de obstáculos y al desarrollo de nuevas ideas en torno a la actividad productiva. Los tipos de capacitación pueden clasificarse de acuerdo al sujeto destinatario, a la temática involucrada, al sector productivo afectado, etc. Lo importante en este plano es detectar correctamente cuáles son las demandas territoriales en términos de capacitación,

en decir, que capacidades está requiriendo el sector productivo para resolver una problemática X, o para impulsar nuevos proyectos productivos.

A modo de ejemplo, el programa de capacitación “Salta te Prepara” del municipio de Salta, apunta a formar a prestadores de servicios turísticos para el desarrollo de habilidades blandas, a los fines de brindar una mejor atención al turista.

Mentorías: Este formato de actividad consiste en generar instancias de aprendizaje a partir de una relación dialógica entre dos roles: el/la mentor/a, quien posee una trayectoria recorrida, una experiencia transitada y saberes incorporados de la actividad productiva a partir de su desarrollo empresarial, y el/la mentoreado/a, quien se encuentra por lo general iniciando un camino productivo.

De esta forma, la lógica consiste en detectar casos “exitosos” que puedan facilitar la toma de decisiones, la generación de vínculos, la canalización de recursos a las unidades productivas que recién se encuentran en etapa de despegue.

La Red de Mentores de la localidad de Necochea en un caso emblemático de este estilo, que trabaja en dos líneas: una para emprendimientos en funcionamiento, con un plan de negocios consolidado y primeras ventas y contrataciones realizadas, como un proceso de consolidación y crecimiento del negocio; y otra para aquellos que poseen un modelo de negocios validado, procesos definidos y han alcanzado o están en proceso de alcanzar el punto de equilibrio.

Programas de Inserción Laboral: Ponen el foco en el sujeto trabajador, y tienen por objetivo generar trabajo digno para las personas desempleadas. Las bolsas de trabajo son una forma vincular la oferta laboral con la demanda laboral, haciendo una articulación en este doble sentido. Por un lado, se encargan de sondear en las unidades productivas locales las vacantes laborales, receptando los requerimientos específicos de cada empresa. Paralelamente, poseen una base de datos de las personas en situación de desempleo o subempleo, sistematizadas de acuerdo a las habilidades y competencias. De esta manera, buscan funcionar como “organizadoras” del mercado de trabajo local. La Agencia de Empleo de la Municipalidad de San Martín, por ejemplo, tiene un vasto recorrido en materia de vinculación laboral.

También hay programas específicos de inserción laboral orientados a grupos poblacionales determinados (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, estudiantes de determinadas carreras universitarias, entre otros). Allí se busca mediante la alianza con empresas del sector privado, traccionar la demanda laboral de personas más afectadas por la desocupación.

Asistencia Técnica: La formación y puesta a disposición al sector productivo de personal profesionalizado en diversos temas es otra forma de promover el desarrollo económico local. Tareas de asesoramiento en la producción y en la gestión, de vinculación con programas de fomento y de capacitación in situ son las actividades principales del personal calificado, que suelen ser de gran ayuda para las unidades productivas. En la Municipalidad de Río Grande, se conformó un equipo técnico interdisciplinar, con especialistas en agronomía, contaduría, administración e industria alimenticia, para asistir a los productores y productoras hortícolas de la ciudad, con diversos recursos para desarrollar e impulsar su emprendimiento.

Insistimos, detrás de estos instrumentos están las capacidades de gestionar para que estas cosas, sucedan.

Vinculación territorial para la competitividad y el desarrollo productivo del territorio.

Las políticas públicas locales de producción no deben pasar por alto la necesidad de construir un entramado territorial sólido con vínculos inter-organizacionales positivos, donde sea posible generar alianzas y colaboraciones para el desarrollo de proyectos colectivos. Mientras más densidad local exista en el ecosistema productivo local, mayor fertilidad tendrá el territorio para cultivar nuevas iniciativas y fortalecer las existentes.

Se requiere desde esta perspectiva un trabajo en red, que requiere de objetivos compartidos entre organizaciones heterogéneas. Allí en dichas redes las características de los nodos o actores, el factor aglutinante que los convoca, los vínculos que desarrollan, y las reglas de juego que se estipulan pasan a ser elementos a tener en cuenta para

dicha construcción.

La competitividad territorial como conjunto entonces, pasa a entenderse como una cuestión que supera a la competitividad de las empresas, concentrando el esfuerzo en tejer relaciones sólidas y en proyectar escenarios que trascienda la realidad intra-organizacional. Algunas de las herramientas en esta línea son:

Fomento a la creación de organizaciones asociativas: Es el caso de las cámaras, los clústeres, las asociaciones y los entes mixtos, quienes tienen como objetivo articular intereses entre organizaciones e instituciones pertenecientes al mismo sector, para desarrollar proyectos que busquen abordar realidades productivas compartidas.

Alrededor de la cuenca lechera, en la ciudad de Villa María, se creó el Cluster Quesero, conformado por más de 50 empresas, 2 universidades nacionales, el INTA e instituciones científico- tecnológicas. En la actualidad, ya llevan desarrollado un queso en conjunto que se comercializa en la región, poseen una cámara de maduración de quesos de alta tecnología en el parque industrial, desarrollan el concurso provincial de quesos en conjunto con el gobierno de Córdoba, entre otras actividades implementadas.

Mesas de diálogo y rondas de negocios: Otra herramienta de intervención pública consiste en generar instancias puntuales de generación de acuerdos entre organizaciones del mismo sector o intersectoriales, para incentivar la integración vertical (entre miembros de una misma cadena productiva) y la integración horizontal (entre organizaciones competidoras). Una de las más conocidas en la Argentina es la Ronda Nacional de Negocios de Gualaguaychú. La jornada en el año 2022 reunió a 70 pymes de alimentos inscriptas de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y CABA en 26 mesas de negociación y logró concretar 630 entrevistas coordinadas previamente por agenda.

Vinculación con el sector científico-tecnológico:

Cada vez se torna más presente en los procesos de desarrollo económico la articulación entre el sector productivo y el aparato de I+D, que comprende al sistema educativo en su conjunto, las instituciones públicas de base tecnológica como el INTI y el INTA, entre otros actores dedicados a la investigación y transferencia de conocimiento.

Programas de incentivos a la investigación aplicada, el desarrollo de dispositivos orientados a la generación de datos para la toma de decisiones, la incorporación de estas entidades a la mejora de los procesos productivos, son acciones tendientes a afrontar los desafíos de innovación en una realidad dinámica.

En este punto resulta importante mencionar los casos del Instituto Praxis en Rafaela y de la Plataforma para el Desarrollo Productivo en Villa María, como dispositivos pertenecientes a universidades nacionales que se encargan de la articulación con el sector productivo del territorio regional.

Conclusión

En el recorrido por el artículo proponemos un nuevo espacio de construcción de competitividad, que articule maneras de construir desarrollo donde se incorpore la dimensión territorial del desarrollo. En esta lógica identificamos actores que son relevantes como la pyme y el estado local pero también el conjunto de organizaciones de la sociedad que incluye al sector educativo y tecnológico

El resultado del presente trabajo, permitió exponer experiencias, herramientas e instrumentos, pero también plantear que no es casualidad que estas cosas suceden, detrás hay una visión compleja que significa un cambio de paradigma y donde las capacidades ocupan un lugar central. Es tecnología, cambio y somos las personas quienes los producimos en un escenario donde el diálogo y las relaciones son factores para el desarrollo de nuestras comunidades.

Como punto de partida, postulamos y reconocemos un conjunto de ejes sobre las iniciativas de desarrollo económico, que puedan resultar de incentivos para los gobiernos locales. En ese sentido, identificamos la necesidad de pensar los estímulos para la generación de nuevos proyectos productivos. Ello incluye al financiamiento para la inversión productiva, la dotación de servicios públicos e infraestructura y la conformación de cadenas de valor. En segundo lugar, consideramos necesario el fortalecimiento y la promoción de capacidades en la gente para el desarrollo productivo, que contenga aspectos de capacitación, mentorías, programas de inserción laboral y asistencia

técnica. Finalmente, observamos que la vinculación territorial es central para promover la creación de organizaciones asociativas, mesas de diálogos y rondas de negocios y la articulación con el sector científico-tecnológico.

En este punto, señalamos que las políticas y los ejes mencionados son propuestos como marcos de referencia para los gobiernos locales. Un aspecto central en cada territorio es mejorar e incrementar sus capacidades para el fortalecimiento del desarrollo productivo. Por lo tanto, más que recetas a implementar, buscamos compartir experiencias sobre cómo otras localidades han abordado la cuestión y cómo ello se puede reelaborar, leerse y aplicarse según la particularidad de cada realidad situada.

Reconocemos que las dimensiones postuladas constituyen reflexiones y construcciones emergentes, que tienen como finalidad seguir pensando la temática en cuestión, más que querer efectuar consideraciones contundentes. En ese escenario, entre los interrogantes finales nos interesa seguir problematizando respecto a ¿cómo se da la participación de los distintos actores en los procesos de desarrollo productivo?, ¿de qué manera se articulan las capacidades estatales de los gobiernos locales con la promoción de estrategias de desarrollo?, ¿cuáles son los espacios y los aportes que pueden efectuar los actores universitarios en este enfoque?, y, ¿qué otras dimensiones se pueden incorporar al análisis?

REFERENCIAS

Albuquerque, F. (1999) Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública. Presentación en la conferencia Desarrollo Local del Claeh.

Albuquerque, Ferraro, Costamagna. (2008) “Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia”. UNSAM EDITA:

Anunziata, V. L., Gasparrini, G., & Suárez, G. (2019). Redes territoriales. Aportes para el análisis de sus configuraciones estructurales.

BID- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Nacional de Obras (México), Taller para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo, Agosto 2007.

Boisier, S. (1999) Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL

Boscherini F. y Poma L. (2000) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global. Niño y Dávila Editores.

Boscherini, F. López, M. Yoguel, G. (1998) Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela. Documento de trabajo 10. UNGS.

Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. CEPAL.

Costamagna, Pablo. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco . (Serie Colección Territorio) Orkestra- Publicaciones Universidad Deusto.

Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Bilbao: Instituto Vasco de competitividad_ Fundación Deusto. Recuperado a partir de <http://riedesarrollo.org/wp-content/uploads/2017/11/actores.pdf>

Cravacuore, D., Ilari, S. R., & Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes Editorial

Esser, K. Hillebrand, W. Messner, D. Meyer-Stamer, J. (1996) Competitividad Sistémica: nuevos desafíos a las empresas y a la política. Revista CEPAL N°. 59.

Ferraro, C. (1999). *Distritos Industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana*. CEPAL Buenos Aires.

Ferraro, C., & Costamagna, P. (2000). *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La Importancia del Ambiente y las Instituciones Para el Desarrollo Empresarial. El Caso de Rafaela*, 1-34.

Fleury, S. (2002) *El desafío de la gestión de redes de política*. *Revista Instituciones y Desarrollo*.

Hirschman, Albert O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México.

Hirschman, A. O. (1969). *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*. México: Siglo XXI.

Madoery, O. (2020). *Política y territorio en América Latina: algunas reflexiones en torno a la gestión del desarrollo de la región*. In *Globalización y desarrollo de los territorios* (pp. 279-296). Pirámide.

Massey, D. (2007). *Geometrias del Poder y la conceptualización del espacio*. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela.

Matus, C. (2007) *Teoría del Juego Social*. Ediciones de la Universidad de Lanús

Neffa, Julio. (2011) *Políticas de empleo. Una visión sintética de largo plazo (1989-2011)* *Revista Voces del Fenix*. Año 2.

OMPI (2002). *Taller sobre Propiedad Intelectual y las Pequeñas y Medianas Empresas*. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Managua, 2002.

Oszlak, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales*. *Revista Forjando*.

Porter, M. (1990) *La competitividad de las naciones*. Vergara, 1990.

Porter, M. (1995) *Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. DEUSTO.

Silva, I. (2003) "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local", ILPES, Serie Gestión Pública N° 42.

Spinelli, H. (2017). *Gestión: prácticas, mitos e ideologías*. *Salud colectiva*, 13, 577-597.

Suárez, G.; Gasparrini, G. y Anunziata, V. (2019). *Redes territoriales. Aportes para el análisis de sus configuraciones estructurales*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Suárez Fossaceca, G. (2020). *Aportes para la gestión del desarrollo: la propuesta hirschmaniana*

Tiranti, Salvador. (2016). *Los dispositivos de gestión estatal, en busca de sentido estratégico: un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas* (artículos). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7): 123-135.

Vilas, Carlos. (2005). *Pensar el Estado*. Ediciones de la Universidad de Lanús